ZUR VERFASSUNGSRECHTLICHEN PROBLEMATIK DES EINFLUSSES DER POLITISCHEN PARTEIEN AUF OBERSTE BUNDESORGANE

Hansjörg Geiger

1971

ZUR VERFASSUNGSRECHTLICHEN PROBLEMATIK DES EINFLUSSES DER POLITISCHEN PARTEIEN AUF OBERSTE BUNDESORGANE

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von
Hansjörg Geiger
aus München

1971

DISSERTATIONSDRUCK -SCHÖN- München 23, Belgradstraße 11

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Referent: Prof. Dr. jur. Peter Lerche
Korreferent: Universitätsdozent Dr. jur. Hans-Ulrich Gallwas

Tag der mündlichen Prüfung: 8.7.71

VORWORT

Die Existenz der politischen Parteien ist aus dem Verfassungsleben der Bundesrepublik nicht mehr fortzudenken. Ihre große Bedeutung für alles Politische, ihr allgegenwärtiger Einfluß sind bereits als gegeben anerkannt worden. Daß dabei die Verfassungstheorie mit Gewaltenteilung, imperativem Mandat und föderalistischem Strukturprinzip nicht mehr ganz zu vereinbaren war mit der Verfassungswirklichkeit, wurde hingenommen. Sah man doch diese Prinzipien ersetzt durch die Stellung der Parteien untereinander, die auch eine gegenseitige Machtbegrenzung zu garantieren schienen.

Aus diesen wohligen Verfassungsträumen schreckten dann aber doch manche Bürger auf, als durch die Große Koalition sich die Wirksamkeit einer Machtbalance als Seifenblase erwies, während die von den Parteien gewonnene Macht verstärkt duch das Bündnis der Großen sich allzudeutlich zeigte. Das Verfassungsgefüge schien erschüttert, für diese Entwicklung keine Vorsorge getroffen, ja diese noch begünstigt worden zu sein. Da die Machtposition der Parteien durch die Verfassung nicht angreifbar gesehen wurde, entstand die Forderung nach mehr innerparteilicher Demokratie, um so die Entfremdung der Parteien etwas zu bremsen.

Daß dies aber nicht der einzige Weg ist, sondern die jetzige Stellung der Parteien nicht von der Verfassung garantiert ist, soll im folgenden darzulegen versucht werden. Die Untersuchung wird auf Teilbereiche der verfaßten Staatlichkeit begrenzt und auch hier nur an einigen ausgewählten Beispielen durchgeführt werden.
Dabei sollte ein Satz von G. Jellinek [1] nicht aus den Augen verloren werden: "Das Parteileben, wie alles Leben, zeigt allerdings so viele wunderliche, unberechenbare Elemente, daß vieles an ihm wissenschaftlicher Behandlung vom höheren Standpunkt aus überhaupt spottet".

---

1) G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 5. Aufl., Berlin 1929, S. 114, Note 1.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546018_0041

INHALTSVERZEICHNIS

		Seite
Einleitung		1
Teil A		
Der tatsächliche Einfluß der politischen Parteien		4
I.	Parteien und Bundestag	4
1.	Einfluß auf seine Gliederungen	4
a)	Die Fraktionen	4
b)	Die Abgeordneten	5
c)	Die Ausschüsse	6
2.	Einfluß auf die Funktionen des Bundestages	7
a)	Die Gesetzgebung (mit dem Budgetrecht)	7
b)	Die Wahl des Bundeskanzlers	10
c)	Die Kontrolle der Exekutive	11
II.	Parteien und Bundesregierung	14
1.	Die Bestellung der Bundesminister	14
2.	Parteien und Tätigkeit der Regierung	15
a)	Koalitionsvereinbarungen	15
b)	Parlamentsbeschlüsse	17
c)	Koalitionsausschüsse	17
Teil B		
Die rechtliche Wertung des Einflusses der politischen Parteien		19
I.	Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien	19
II.	Grundsätzliche Aufgaben und Befugnisse der Parteien (aus Art 21 Abs 1 Satz 1 GG)	21
1.	Die politische Bildung des Volkes	21
2.	Die Beteiligung an den Wahlen	24
3.	Tätigkeit im gesellschaftlichen Bereich	26
4.	Handeln in Richtung auf den Staat	27
5.	Keine Staatsorgane	29

Seite

III. Die Legitimität des Einflusses der Parteien auf die Staatsorgane 30

1. Im Spiegel der Meinungen 31
   a) Extensive Auslegung 31
   b) Gemäßigte Auslegung 35
   c) Restriktive Auslegung 37

2. Die Bedeutung des Art 21 GG für die Bewertung des Parteieneinflusses 39

3. Heranziehung weiterer Verfassungsgrundsätze und -normen 40
   a) Das Prinzip der Gewaltenteilung 41
      α) Bedeutung heute 41
      ß) Parteien und Gewaltenteilung 44
      γ) Ersetzung der Gewaltenteilung durch den Gegensatz von Regierung und Opposition 46
      δ) Grenze für den Einfluß der Parteien 50
   b) Art 20 Abs 2 GG - Die Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen 51
      α) Kandidatenaufstellung durch die Parteien 52
      ß) Konsequenz für den Einfluß der Parteien 53
   c) Das Prinzip der Chancengleichheit - Garantie für den freien Wettbewerb der politischen Kräfte 54
      α) Grundsätzliche Bedeutung 54
      ß) Bedeutung für die Regierungsparteien 55
   d) Art 38 Abs 1 GG - Das freie Mandat 57
      α) Kein deklaratorisches Relikt 58
      ß) Art 21 Abs 1 und Art 38 Abs 1 Satz 2 59
      γ) Die Folge für die Frage nach Repräsentation und Identität 61
      δ) Neue Akzente für Art 21 Abs 1 und Art 38 Abs 1 Satz 2 64
      ε) Die Bedeutung des Art 38 GG für die Parteien 65

Seite

e) Art 64, 65 GG 67
α) Aktuelles Verfassungsrecht 67
ß) Bedeutung auch für Art 21 GG 68
f) Die Ausrichtung der Staatsorgane an den "Interessen und dem Wohl der Allgemeinheit" 68
g) Das föderalistische Strukturprinzip 71
α) Funktion der Machtbegrenzung 71
ß) Beschränkung des Einflusses der Parteien 72
h) Zusammenfassung 74

Teil C
Die Legitimität des Einflusses der Parteien, dargestellt am Beispiel einzelner Bundesorgane 77

I. Die rechtliche Wertung des Einflusses der Parteien auf den Bundestag 77

1. Die Funktion des Bundestages 77

2. Wesentliche Aufgaben 79

3. Beziehungen zwischen Volk und Bundestag 80

4. Stellung der Parteien als Träger des Willensbildungsprozesses 81
a) Die Abgeordneten als Parteimitglieder 82
b) Der mittelbare Einfluß der Parteien 82
c) Der unzulässige direkte Einfluß 85
d) Wirkung der Fraktionsbildung 86
e) Ergebnis für den Einfluß der Parteien auf den Bundestag 89

5. Einige Beispiele für den Einfluß der Parteien auf den Bundestag und ihre rechtliche Würdigung 90
a) Allgemein 90
α) Androhung der nicht erneuerten Kandidatur 90
ß) Fraktionsdisziplin, Fraktionszwang 91
γ) Kandidatenaufstellung 93

Seite

b) Der Einfluß auf Funktionen des Bundestages 95
α) Die Parteien und das Gesetzgebungsverfahren 95
ß) Die Parteien und die Kanzlerwahl 98
γ) Die Parteien und die Kontrollfunktion des Bundestages 100
c) Ergebnis 101

II. Die rechtliche Wertung des Einflusses der Parteien auf die Bundesregierung 102

1. Allgemein 102

2. Die Regierungsbildung - Die Auswahl der Bundesminister 106
a) Rechtsgrundlage und Funktion 106
b) Ministerbestellung und Parteien 107
c) Koalitionsvereinbarungen 108
α) Ihre grundsätzliche Zulässigkeit 109
ß) Ihre Verfassungsmäßigkeit im Rahmen der Regierungsbildung 109

3. Der Einfluß der Parteien auf das Handeln der Bundesregierung 112
a) Koalitionsvereinbarungen 113
b) Der Einfluß der Parteien auf die Bundesregierung über den Bundestag 115
α) Schlichte Parlamentsbeschlüsse 115
ß) Sonstige Maßnahmen 117
c) Koalitionsausschüsse 117

III. Ergebnis 120

Ausblick 122

Literaturverzeichnis 125

EINLEITUNG

Art 21 GG ist die Grundlage für ein besonderes Recht der politischen Parteien, er ist ihre Zentralnorm. Damit stehen die Parteien unter Verfassungsschutz, ihr "extrakonstitutioneller Status" [1] ist beendet und insoweit ein Ausgleich von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit eingetreten [2].
Zunächst geht es darum, den Begriff der politischen Partei zu klären. Parteien sind "menschliche Vereinigungen im Sinne von Art 9 GG" [3]. Doch sind Parteien Vereinigungen besonderer Art. Art 21 GG selbst gibt keine Begriffsbestimmungen [4], sondern setzt diese voraus und bezeichnet nur die Funktion.

Eine Definition muß also im wesentlichen auf die geschichtliche Entwicklung Rücksicht nehmen und muß sich mit der gewachsenen Stellung der Parteien auseinandersetzen. Dabei sollen nur weitgehend unbestrittene Merkmale herangezogen werden.
Dazu ist insbesondere die Beteiligung an den Wahlvorbereitungen [5] zu zählen, die ein Element des Begriffs [6] einer politischen Partei ist. Nicht umsonst wer-

---

1) In der Weimarer Verfassung waren sie nur beiläufig in Art 130 erwähnt. Sonst waren sie noch in § 25 des RechswahlG vom 6.3.1924 und in den §§ 27 ff, 35, 44 Abs 2, 49 Abs 2, 61 ff der ReichstimmO vom 14.3.1924 genannt.

2) Henke, Wilhelm, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art 21 Rdnr. 1.

3) F. v. d. Heydte, Friedrich August, Freiheit der Parteien, in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, Berlin 1954, S. 462.

4) Henke, Wilhelm, in Bonner Kommentar, Art 21, Rdnr. 2.

5) Maunz, Theodor, in Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 1970, Art 21, Rdnr. 12; Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der von Bundesminister des Inneren eingesetzten Parteienrechtskommission, abgek. Parteienbericht, 2. Aufl. Frankfurt, Berlin 1958, S. 134; Ellwein, Thomas, Das Regierungssystem der BRD, 2. Aufl. Köln, Opladen 1965, S. 125; Henke, Bonner Kommentar, Art 21 Rdnr. 7.

6) Menger, Christian-Friedrich, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen politischen Parteien, in AÖR Bd. 78, S. 156 f; Seifert, Zur Rechtsstellung der politischen Parteien, in DÖV 1956/3; Parteienbericht, S. 127; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog. Art 21, Rdnr. 13; Geiger, Kommentar zum BVerfGG, Vorbem. 2 zu § 43; Hesse, Konrad, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, in VVDStRL Heft 17 (1959), S. 46; Kremer, Klemenz, Der Abgeordnete zwischen Entscheidungsfreiheit und Parteidisziplin, München 1953, S. 76; anderer Ansicht Henrichs, in DVBl 58/230; BVerfGE 3/403; BVerwGE 6/98 ff.

den die Parteien auch "Wahlvorbereitungsorganisationen" [7] genannt. Zu den wesentlichen Tatbestandsmerkmalen gehören dann noch ein politisches Programm [8], eine gewisse Beständigkeit der Organisation [9], die sich in einem "gewissen Maß an Dauer und Festigkeit" [10] offenbaren muß. Weitere Merkmale wie die Verfassungsmäßigkeit, die Ausrichtung auf das Gemeinwohl oder die Billigung weiterer Parteien sind nicht mehr wesentlich [11].
Definitionen finden sich auch in dem Bericht der Parteienrechtskommission [12] und insbesondere im § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Parteien [13].

Doch während man heute halb amüsiert, halb verwundert die verfassungsrechtliche Mißachtung der Parteien durch die Weimarer-Verfassung [14] zur Kenntnis nimmt, ist man sich über die tatsächliche verfassungsrechtliche Bedeutung des Art 21 GG keineswegs einig.
Strittig ist die verfassungsrechtliche Folge, die sich für die Stellung der Parteien dadurch ergibt, daß ihnen in Art 21 GG ein Mitwirkungsrecht an der politischen

---

7) BVerfGE 20/96; E 8/63; Parteienbericht S. 127; Bundesverfassungsgerichtsentscheidung (BVerfGE) 20/97, den Parteien komme bei der Durchführung von Wahlen von Verfassung wegen eine entscheidende Aufgabe zu, durch ihre Beteiligung an den Parlamentswahlen wirken sie in erster Linie an der politischen Willensbildung mit.

8) Parteienbericht, S. 131, 162; Menger, a.a.O., AÖR 78. Bd. S. 156; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 21 Rdnr. 17; Geiger, Kommentar zum BVerfGG, Vorbem. 2 zu § 43; Lenz in Hamann-Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. Aufl. 1970, Art 21, S. 354; Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 125; a.A. Henke, Bonner Kommentar, Art 21, Rdnr. 8.

9) Lenz in Hamann-Lenz, S. 355; Menger, a a.O., AÖR Bd. 78, S. 156; Parteienbericht, S. 132; Leibholz, in Verhandlungen zum 38. Deutschen Juristentag, C 16; Seifert, a.a.O., DÖV 1956/4; Geiger, a.a.O.; BVerfGE 3/27; BVerwGE 6/98.

10) Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 21 Rdnr. 18; Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 125.

11) Diese Merkmale sind nicht mehr unbestritten; vgl. dazu aber die ausführliche Darstellung in Parteienbericht, S. 116 ff; auch Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 21 Rdnr. 19 ff.

12) a.a.O. S. 134.

13) Gesetz vom 24. Juli 1967, BGBl I S. 773.

14) "Parteiprüderie" nennt es Radbruch, Gustav, in Handbuch des deutschen Staatsrechts, von Anschütz-Thoma, Tübingen, 1930, Bd. 1. S. 280

Willensbildung [15] eingeräumt wird. Doch während dieser Frage auch Bedeutung für die prozessuale [16] Stellung der Parteien in verfassungsrechtlichen Streitigkeiten zukommt, ist ihr aus Art 21 GG abgeleiteter Einfluß auf Staat und Gesellschaft von ausschlaggebender Wichtigkeit. Geht es hier doch darum, inwieweit eine Einwirkung der Parteien auf die obersten Verfassungsorgane verfassungsgemäß, bzw. verfassungswidrig ist.
Im Schutz des Art 21 GG hat sich für die Parteien eine interessante Entwicklung ergeben, so daß man den heutigen Staat in seiner Verquickung mit den politischen Parteien folgendermaßen skizzieren kann.
Von den Mehrheitsparteien beschlossene Gesetze werden von der durch eben die Mehrheitsparteien gewählte, kontrollierte und angewiesene Regierung vollzogen. Als "pouvoir neutre" wirkt der von diesen Parteien gewählte Bundespräsident und über die Verfassungsmäßigkeit dieses Ablaufes wachen Verfassungsrichter, die durch von den Parteien besetzte Wahlausschüsse gewählt worden sind [17]. Tarifkonflikte werden zugunsten bestimmter Parteien von den Gewerkschaften, mit denen sie personell teilweise stark verknüpft sind, vermieden, wenigstens aber nicht zugespitzt, sofern die Parteien nicht schon vorher durch ihre Vermittlungen neue Leitdaten für die Tarifpartner durchgesetzt haben. Selbst die Hochschulen geraten allmählich in den Einflußbereich der Parteien. Und auch einzelne Institutionen, die bisher als neutral galten, sind in Spitzenpositionen von Parteifunktionären besetzt, wie etwa der Bundesnachrichtendienst [18].

Dieser Gesamtschau soll nun etwas detaillierter eine Darstellung des Einflusses der Parteien auf den Bundestag und die Bundesregierung in einigen ihrer Gliederungen und Funktionsbereichen folgen.

---

15) Die Parteien wirken allerdings nicht allein an der politischen Willensbildung mit. Die Zahl der Organisationen, die an ihr teilhaben, hat sich "außerordentlich vermehrt" und ist "ohne eine bestimmbare Grenze", zumal je nach Art der Entscheidung, um die es geht, verschiedenartige Organisationen ins Spiel treten; Forsthoff, Ernst, Zur heutigen Situation einer Verfassungslehre, Festgabe für Carl Schmitt, Berlin 1968, S. 204.

16) vgl. BVerfGE 1/223 ff; E 4/35; E 5/80; E 7/103.

17) Noch bestimmter Weber, Werner, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1951, S. 20, 21; ähnlich der Parteienbericht, S. 74: "Zu den wichtigsten tatsächlichen Veränderungen im Bilde der heutigen Wirksamkeit der Parteien gehört, daß sie ihren Einfluß nicht mehr allein auf die Gesetzgebungsarbeit beschränken, sondern eine Tendenz zur Einwirkung auf staatliche Tätigkeit in allen ihren Zweigen zeigen."

18) vgl. Süddeutsche Zeitung vom 6.4.1970.

TEIL A

DER TATSÄCHLICHE EINFLUSS DER POLITISCHEN PARTEIEN

I. PARTEIEN UND BUNDESTAG

1. Einfluß auf seine Gliederungen

a) Die Fraktionen

Nicht ohne Grund werden die politischen Parteien als die "wahren Machtträger" [19] im Staate bezeichnet. Aus den Gruppen, die sich zunächst im Parlament gebildet haben, den darauf erschienen Wahlkomitees, stellte sich eine dauernde Verbindung her [20], aus der dann die politischen Parteien erwuchsen. Entsprechend dieser politischen Herkunft sind die Parteien auch heute im Parlament durch ihre Fraktionen vertreten, als dessen feste Gliederung [21]. Obwohl die Fraktionen für die parlamentarische Arbeit von lebensnotwendiger Bedeutung sind, sind sie im Grundgesetz nirgends ausdrücklich normiert [22].
Dabei sind Fraktion und außerparlamentarische Organisation durchaus nebeneinander zu sehen [23], da Wesen der Partei gerade das Bestehen einer außerparlamentarischen Organisation ist [24]. Zwar sind die Fraktionen formell Einrichtungen des Parlaments und nicht Gliederungen der Parteien [25], doch hat die Praxis erwiesen, daß die politischen Parteien ihre Fraktionen tatsächlich beherrschen [26], diese nur abhängiger Teil der Gesamtorganisation der Partei sind [27].

---

19) Friesenhahn, Die Stellung der Politischen Parteien in der Verfassung, Hefte d. Vereinigung für d. Gedankenaustausch, S. 1.

20) so Duverger, Maurice, Die politischen Parteien, 3. Aufl. Tübingen 1959, S. 2.

21) Hättich, S. 110; Lehrbuch der Politikwissenschaft.

22) Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 231.

23) ähnlich Ellwein, Thomas, Politische Verhaltenslehre, 4. Auflage, Stuttgart 1965, S. 113; F. v. d. Heydte, Grundrechte, S. 500.

24) Hättich, S. 141.

25) so Badura, Peter, Bonner Kommentar, Art 38 Rdnr. 73; Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 201.

26) F. v. d. Heydte, Grundrechte, S. 501.

27) Gehrig, Parlament, Regierung, Opposition, S. 119.

So dienen "die Fraktionen als Instrumente der Parteien" [28] zur Durchsetzung ihrer Politik.

b) Die Abgeordneten

Da nimmt es weiter nicht Wunder, wenn auch die Abgeordneten sich mehr oder weniger in der Abhängigkeit von Parteiorganisationen befinden [29], die "entscheidend Rede und Abstimmung der Volksvertreter bestimmen" [30]. Und ein Blick auf das reale Verfassungsleben zeigt, daß der Grundsatz des freien Mandats in der Praxis keineswegs voll, ja sogar nur in einem kleinen Ausmaß wirksam ist.
Vielfach ist das Prinzip des freien Mandats zu einer bloßen Fiktion herabgesunken [31]; dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die Parteiführungen auch die Kandidatenaufstellung stark steuern [32].
Es kann also zu recht gesagt werden, daß die politischen Parteien das Parlament beherrschen [33] und das politische Schwergewicht sich fortschreitend zu jenen

---

28) Hättich, a.a.O. S. 111; auch Gehrig, a.a.O.

29) Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 191; F.d.Heydte, Grundrechte, S. 499; Müller Ute, Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, S. 25 ff bzgl. der von Parteien gesteuerten Kandidatenauswahl.

30) Leibholz, Gerhard, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 2. Auflage, Berlin 1960, S. 99.

31) Hans Spanner, Die Rolle der Verfassung im gegenwärtigen politischen und sozialen Leben, in Österr. Zeitschrift für öffentliches Recht 1956 S. 21/22; so auch Lindemann S. 90.

32) Die Affäre "Geldner" hat jüngst bewiesen, daß von Parteispitzen Zusagen über die Aufstellung als Wahlkreiskandidat, bzw. als Listenbewerber auf einem sicheren Platz gegeben werden, obwohl dafür eigentlich örtliche Parteigremien zuständig wären. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 14., 16. und 18.11.70.

33) Weber Werner, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1951, S. 44; Sternberger Dolf, Das angebliche Unrecht der Parteienregierung im Parlamentarismus, Köln, Berlin, 1967, S. 374; ähnlich auch Schmitt, Carl, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl. München, Leipzig 1926, S. 28, der das parlamentarische System nur als "schlechte Fassade vor der Herrschaft von Parteien und wirtschaftlichen Interessenten" bezeichnet. Etwas zurückhaltender Menger, Christian-Friedrich, Zur Verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen politischen Parteien, in AÖR 78 Bd. S. 159.

...verschiebt [34]. Dies beweist auch zudem die enge Verflechtung zwischen Partei- und Fraktionsführung [35]. Dabei wird das Parlament nicht mehr [illegible] einer Stätte, an der sich gebundene [36] Parteiberatungen treffen, um anderweitig, z.B. auf Parteikonferenzen oder in anderen außerparlamentarischen Komitees, bereits getroffene Entscheidungen registrieren zu lassen [37].

c) Die Ausschüsse

Neben der festen Gliederung des Bundestages in Fraktionen besteht noch die Ausschüsse als "Organe des Bundestages" [38]. Diese im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen zusammengesetzt [39] stellen ein verkleinertes Abbild des Parlaments dar. Aufgabe ist es dabei, die Arbeit des Bundestages zu fördern, insbesondere "Vorschläge und Beschlüsse des Bundestages" [40] vorzubereiten [41] und bestimmte Einzelfragen [42] zu regeln.
Man kommt nun meinen, daß der Einfluß der politischen Parteien auf diese Organe des Bundestages gleichermaßen stark sei wie auf das Plenum, da sie das gleiche politische Kräfteverhältnis besitzt. Doch hat in der Ausschußarbeit, wo die Ausschüsse sachlich, ohne Interesse das sachliche Argument "beim Parteigegner eher Nachdenken auslöst und seine Meinung beeinflussen kann als in der großen Versammlung. Es gibt im Ausschuß einen stärkeren Zwang zur Kooperation" [43].

---

34) Leibholz, Gestaltwandel, S. 228.

35) [illegible] Parlament, Regierung, Opposition, S. 118, vgl. auch Kaltenbrunner, Staat und Fraktion S. 15 ff, Patemann, Wesen und Rechtsstellung der politischen Parteien, Berlin 1960, S. 144.

36) Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 191.

37) Lehmann, [illegible], S. 236, Sontheimer, Die gesellschaftspolitische Lage des Parlamentarismus, S. 28.

38) § 57 Abs 1 Satz 1 GOBT; Die Untersuchungsausschüsse sind zum Teil im Grundgesetz normiert, so z.B. die Untersuchungsausschüsse in Art 44, auf [illegible] Ausschuß in Art 45, der Vermittlungsausschuß in Art 77 Abs 2 usw. Zum Teil werden sie auch in Art 43 Abs 1 GG in Verbindung mit §§ 12, 60 ff der Geschäftsordnung geregelt.

39) Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 218.

40) Maunz-Dürig-Herzog, Art 44 Rnr. 3.

41) Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 282.

42) § 60 Abs 2 Satz 2 Geschäftsordnung.

43) [illegible], a.a.O., S. [illegible].

Doch darf nicht vergessen werden, daß in den Ausschüssen, auch wenn sie "die Arbeit des Parlaments" [44] erledigen, in der Regel nur Detailfragen behandelt werden [45]. Geht es aber um Probleme von größerer politischer Wichtigkeit wie etwa in Untersuchungsausschüssen [46], so zeigt es sich eben doch, daß die Ausschüsse nach dem Schlüssel der Fraktionsstärke besetzt sind, und die Einflußmöglichkeiten der Regierungsmehrheit in den Fällen nicht übersehen werden kann, in denen das Prestige dieser Partei oder ihrer Repräsentanten in Frage steht [47] [48].

Damit zeigt sich, daß die Ausschüsse bis zu einem bestimmten Grad eine Spiegeldarstellung einnehmen, sie aber dann, wenn es um Fragen von großer politischer Bedeutung geht, ebenso Spielball der Parteien sind.

2. Einfluß auf die Funktionen des Bundestages

a) Die Gesetzgebung (mit den Budgetrecht)

Die Stärke des Einflusses der politischen Parteien zeigt sich dann auch deutlich bei den wesentlichen Funktionen des Bundestages, der Gesetzgebung, der Kanzlerwahl und der Kontrolle der Exekutive.

---

44) Friesenhahn, Parlament und Regierung, VVDStRL 16/32, so auch Hamann a.a.O. S. 114 und Partsch, Parlament und Regierung im modernen Staat, in VVDStRL 16/74 ff (78) mit einer eingehenden Analyse des Verhältnisses zwischen Plenum und den Ausschüssen; Hamel, in Festschrift für Herrfahrdt, S. 116; Kremer, Der Abgeordnete, S. 89; Schmitt-Vockenhausen, Gesetzgebungsarbeit in der Bundestag von innen gesehen, S. 146; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 232.

45) Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 232; anders Hamann, wo den Ausschüssen zum Teil Funktionen des Plenums übertragen sind, z.B. Gesetzgebung (Partsch, VVDStRL 16/82).

46) Zu deren grundsätzlicher Problematik vgl. auch Bucher, Reform der Untersuchungsausschüsse, S. 160 ff, deren Bedeutung bzgl. der Kontrolle der Regierung siehe weiter unten S. 26 ff; dazu auch Hesse, a.a.O. S. 233; Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 224 f.

47) Hamann, a.a.O. S. 116; so auch Abelein, Der Bundestag als Kontrollorgan, S. 101, wenn er meint, daß es in der Regel nicht zu erwarten sei, "daß ein solcher Untersuchungsausschuß unter normalen Umständen Ergebnisse zeitigt, die ihr (der Regierung, d. Verf.) erheblich schaden können, Koppler, Parlament und Regierung, S. 177, 178.

48) Beispiele mögen hier die Affäre um den Kauf des "Schützenpanzers HS 30" und die "Baulandaffäre" sein.

Im Rahmen der Gesetzgebung können die Parteien bereits über die Gesetzesinitiative [49], die bei der Bundesregierung, dem Bundesrat und den Abgeordneten liegt, auf den Gesetzgebungsvorgang einwirken. Die meisten Initiativen aus dem Bundestag kommen nicht von Gruppen einzelner Abgeordneten, die nicht einmal ein Viertel der aus dem Hause eingehenden Vorlagen einbringen [50], sondern werden offiziell von einer oder mehreren Fraktionen unterstützt und im Namen des Fraktionsvorsitzenden eingebracht [51].

Wenn man dann noch bedenkt, daß weit über die Hälfte aller insgesamt eingebrachten Gesetzesentwürfe von der Bundesregierung kommen [52] und diese zu 88 Prozent [53], im Vergleich zu 39 Prozent [53] der Vorlagen aus dem Bundestag, verabschiedet worden sind, dann wird die minimale Bedeutung der selbständig von einzelnen Abgeordneten eingebrachten Gesetzesinitiativen deutlich. Neben der Regierung beherrschen die Parteien den Bereich der Gesetzesinitiative. Da der Bundestag die Schlüsselposition im Prozeß der Gesetzgebung besitzt [54] und die Fraktionen im wesentlichen einheitlich abstimmen, liegt die Gesetzgebung de facto in den Händen der Parteien [55]. Dabei werden äußerlich zwar "die maßgeblichen Entscheidungen von der Vollversammlung getroffen; aber die Parteien haben regelmäßig ihre Stellungnahme schon vorher, sei es vor der zweiten oder dritten Lesung festgelegt" [56]. Daran ändert auch die Pflicht des Bundesrates bei einem Teil der Gesetzgebung [57] mitzuwirken nichts, da in entscheidenden Fällen auch hier das Parteiinteresse den Ausschlag geben kann [58].

---

49) Art 76 Abs 1 GG.

50) Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der BRD, S. 322.

51) Loewenberg, a.a.O. S. 323, 324.

52) Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 209.

53) Beide Zahlen aus einer bei Loewenberg auf S. 326, 327 abgedruckten Tabelle.

54) Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 203.

55) Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 122, spricht hier von einem Parteimonopol; Der Parteienbericht konstatiert auch "maßgeblichen Einfluß der Parteien auf die Gesetzgebung" (S. 75); ebenso Weber, Spannungen und Kräfte, S. 20.

56) Merk in Aussprache zu Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL Heft 16, S. 130.

57) Art 77 Abs II Satz 4, Abs III GG.

58) im einzelnen weiter unten im Kapitel Bundesrat.

Zur Gesetzgebungsfunktion des Parlaments gehört auch das Budgetrecht [59]. In Erinnerung an ursprüngliche Parlamentsfunktionen [60] wird dieses Recht häufig sogar als "eigene spezifische Funktion des Parlaments herausgestellt" [61]. Nun sind die Dinge hier komplizierter geworden, neben der Aufgabe, Staatseinnahmen und Staatsausgaben in Einklang zu bringen, erhält der Staatshaushalt immer mehr konjunkturpolitische Bedeutung [62]. Zudem ist in Haushaltsfragen "das Problem der gegenseitigen Kontrolle aktuell geworden" [62a], manchmal muß die Regierung von ihrem Recht, die Zustimmung zu verweigern (Art 113 GG), Gebrauch machen, um eine durch Parlamentsbeschlüsse heraufbeschworene Ausgabenflut zu bremsen [63]. Damit haben sich die Möglichkeiten des Parlaments, auf diesem Bereich Einfluß auszuüben, stark verringert [64] und "die zentrale Bedeutung der Haushaltsbewilligung hat sich abgeschwächt" [65].

Letztlich wird nur eine politische Entscheidung über den von der Regierung [66] vorgelegten Haushaltsentwurf gefällt, in der es mehr um Billigung oder Ablehnung als um Würdigung geht [67]. Hierbei verlaufen die Fronten nicht mehr zwischen Parlament und Regierung, sondern innerhalb des Parlaments zwischen Re-

---

59) Maunz-Dürig-Herzog, Art 110 Rdnr. 12; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 202; Hättich, Lehrbuch der Politikwissenschaft, S. 119; Abelein, Der Bundestag als Kontrollorgan, S. 150, rechnet es mehr zum Bereich der Kontrolle des Parlaments über die Regierung.

60) Zur früheren Bedeutung der Haushaltsbewilligung, vgl. Leibholz, Strukturprobleme, S. 165; dem Reichstag des Kaiserreiches war eine Kontrolle der Regierung überhaupt nur über das Etatrecht möglich; Lindemann, Das antiquierte Grundgesetz, S. 72.

61) Hättich, a.a.O., S. 120.

62) Hättich, Politikwissenschaft, S. 120.

62a) Hättich, a.a.O. S. 120.

63) so Lohmann, Der Deutsche Bundestag, S. 103; Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 227.

64) so Abelein, Der Bundestag als Kontrollorgan, S. 157.

65) Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art 110, Rdnr. 3.

66) "Die Budgetinitiative gilt als Monopol der Regierung, obschon dies im GG nirgends ausdrücklich festgelegt ist", (Maunz-Dürig-Herzog, Art 110, Rdnr. 14).

67) daran ändert auch die aus Art 110 Abs 2 Satz 2 GG herrührende verfassungsrechtliche Pflicht nichts, nur einen in "Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt" zu beschließen (Maunz-Dürig-Herzog, 110, Rdnr. 31; BVerfGE 1/157); ähnlich Gehrig, Parlament-Regierung-Opposition, S. 284;

gierungs- und Oppositionsfraktionen [68]. Das bedeutet, daß auch das Budgetrecht, soweit es im Rahmen des Parlaments noch ausgeübt werden kann, de facto von den politischen Parteien über ihre Fraktionen wahrgenommen wird [69].

b) Die Wahl des Bundeskanzlers

In der parlamentarischen Demokratie kommt dem Parlament nach seinem ersten Zusammentreten die Aufgabe zu, den Bundeskanzler zu wahlen [70]. Diese "Kreationsfunktion" [71] nimmt der Bundestag gem. Art 63 GG dadurch war, daß er als Schlußpunkt der Regierungsbildung mit Mehrheit den vom Bundespräsidenten vorgeschlagenen Kandidaten zum Bundeskanzler wählt.
Der Bundespräsident kann dabei nur einen Kandidaten vorschlagen [72]. Erhält dieser nicht die erforderliche Stimmenmehrheit, so muß der Präsident den vom Bundestag mit Mehrheit gewählten Kandidaten ernennen [73]. Nur in dem Fall liegt es im Ermessen des Bundespräsidenten, den Kandidaten zu berufen, der die größte Stimmenzahl auf sich vereinigen konnte, oder aber den Bundestag aufzulösen und Neuwahlen auszuschreiben, wenn sich der Bundestag innerhalb von 14 Tagen auf keinen Kandidaten einigen kann [74]. Um eine derartige Krise zu vermeiden, berät der Bundespräsident [75] mit den Gremien, von denen

---

68) vgl. Abelein, Der Bundestag als Kontrollorgan, S. 159; Lohmar, Innerparteiliche Demokratie, S. 128; Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16/27.

69) v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art 21, S. 623.

70) dazu Schneider Hans, Die Regierungsbildung nach dem Bonner Grundgesetz, in NJW 1953/1330 ff.

71) Hättich, Politikwissenschaft, S. 116.

72) Nawiasky, Grundgedanken, S. 94 f, bemangelt, daß das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten als erste Phase der Kanzlerwahl genannt wird.

73) Schneider, a.a.O. S. 1331.

74) v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, II. S. 1224 - 1240; Loewenberg, Parlamentarismus, S. 266, 267.

75) v. d. Heydte sieht dabei den Bundespräsidenten nur "in der Rolle eines ehrlichen Maklers", der zwischen Parteien vermittelt (Soziologie der Parteien, S. 79).

die Wahl des Bundeskanzlers abhängt [76]. Dies müßten eigentlich, da der Kanzler vom Parlament gewählt wird, die Vertreter der verschiedenen im Parlament vertretenen Gruppierungen, also die Fraktionsvorsitzenden sein. Tatsächlich geladen und empfangen werden aber die Parteivorsitzenden [77], weil de facto nur sie über die Aussichten der potentionellen Kanzlerkandidaten Auskunft geben können [78] und sie die Wahl des Kanzlers durch Koalitionsabkommen praejudizieren [79]. Dieses Beispiel zeigt sehr deutlich, wer die eigentlichen Machtträger im Parlament sind. Damit hat sich die "von der Parlamentarismustheorie dem Parlament zugesprochene und verfassungsrechtliche auch bei ihm verbliebene Kreationsfunktion weitgehend auf die Partei verlagert" [80]. Die Parteiführungen sind geradezu stolz darauf, wenn die Fraktion einstimmig bei der Wahl des neuen Kanzlers im Bundestag dem Parteienvorschlag, um nicht Parteibefehl zu sagen, entspricht. Der Öffentlichkeit ist dies schon so selbstverständlich, daß es einer Partei negativ angerechnet wird, wenn die Fraktion nicht vollzählig hinter dem Parteientscheid steht.

c) Die Kontrolle der Exekutive

Aus seiner Bedeutung für die Gewaltenteilung und die Gewaltenbegrenzung kom-

---

76) Im Mehrparteienstaat geht, so meint Glum, Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, 1950, S. 344, in der Kanzlerfrage häufig die Initiative schon vom Bundespräsidenten auf die Parteien über; ähnlich Lohmann, Der Deutsche Bundestag, S. 91.

77) so Hättich, a.a.O. S. 116, primär seien nicht Parlamentsorgane beteiligt, sondern die Parteiführungen; ähnlich Münch, Bundesregierung, S. 128; auch Schneider Hans, Die Regierungsbildung nach dem Bonner Grundgesetz, NJW 53/1331.

78) Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 4. Aufl. Stuttgart 1960 S. 641, 642, meint, daß der Bundespräsident ein Interesse haben muß, "daß der von ihm Empfohlene auch gewählt wird", da sich dessen Niederlage unter Umständen auf die Autorität des Staatsoberhauptes auswirken könnte. Das bedeutet, daß der Bundespräsident sich an die Vorschläge halten wird, die ihm vorgelegt werden von den Parteivorsitzenden. Ebenso auch Lohmann, Der Deutsche Bundestag, S. 92; Münch, Bundesregierung, S. 130.

79) Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 124.

80) Hättich, Politikwissenschaft, S. 147; ähnlich auch Scheuner in DÖV 58/644; so auch Weber, Spannungen und Kräfte, S. 21.

men dem Parlament [81] auch Kontrollrechte [82] zu [83]; man spricht hier von der "Kontrollfunktion" des Parlaments [84].

Dabei liegt der Angelpunkt der Funktion der politischen Kontrolle "in der Geltendmachung und Erzwingung politischer Verantwortung. Sie ist gegeben, wenn ein bestimmter Machtträger einem anderen Machtträger Rechenschaft über die Erfüllung der ihm zugewiesenen Funktion ablegen muß" [85].

Auf die konkrete Situation bezogen bedeutet dies, daß die Regierung dem Parlament rechenschaftspflichtig sein muß, damit wirksam Kontrolle ausgeübt wird und daß das Parlament der Regierung dabei als Machtträger gegenübersteht. Sollte sie wirklich vom Parlament als einem Organ wahrgenommen werden, so forderte dies zum einem eine Homogenität des Parlaments, zumindest in seinen Handlungen nach außen hin, zum anderen eine gewisse Antipodenstellung zu den zu kontrollierenden Organen.

Tatsächlich ist es aber so, daß eine weitgehende Homogenität zwischen der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit [86] besteht [87], in Antipodenstellung die Oppositionsparteien gleichermaßen zu Regierung und den Regierungsparteien stehen. Der traditionelle Dualismus zwischen Gesamtparlament und Regierung ist hier aufgehoben, an dessen Stelle ist ein "Monismus" getreten, d.h.,

---

81) "Daneben ist die Kontrolle über die Exekutive durch die dritte Gewalt besonders ausgeprägt", so Abelein, Der Bundestag als Kontrollorgan, S. 150.

82) Zur grundsätzlichen Problematik der Kontrolle der Regierung, vgl. Gehrig, Parlament, Regierung, Opposition, 3 ff.

83) ähnlich Laforet, Die Scheidung der Gewalten nach dem Bonner Grundgesetz, S. 10.

84) Hättich, Politikwissenschaft, S. 121, "Ein wichtiges Mittel hierfür sind neben Anfragen und Interpellationen die Ausschüsse, die Regierung und Verwaltung kontrollieren", Scheuner, Der Bereich der Regierung, S. 285; ähnlich auch Abelein, Der Bundestag als Kontrollorg. S. 150.

85) Loewenstein, Karl, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 48.

86) Zwar können sich ein und derselben Partei oder innerhalb der Koalitionsparteien durchaus gegensätzliche Interessen zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit zeigen, dennoch "besteht, vor allem durch die entscheidende Machtposition der Parteizentralen, die nicht selten mit dem Regierungschef vereinigt sind, die Möglichkeit einer weitgehenden Homogenisierung". Hättich, a.a.O. S. 121.

87) Köppler, Parlament und Regierung, S. 176, spricht von einer "weitgehenden Interessenkongruenz zwischen der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit"; ähnlich Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 218.

daß sich "die Mehrheit des Parlaments mit den politischen Vorstellungen und Handlungen der Regierung identifiziert" [88]. Damit sind die für die Wirksamkeit einer echten Kontrolle genannten Voraussetzungen nicht erfüllt, die Ausübung der Kontrollfunktion durch das Parlament erschwert [89]. "Daher rührt auch die These, daß die dem Parlament in seiner Gesamtheit zugedachte Kontrollfunktion de facto auf die Opposition übergegangen sei" [90]. Dann aber wird diese, wenn überhaupt, von politischen Parteien wahrgenommen [91].
Bei Vorliegen einer echten politischen Kontrolle [92], bei der ein Machtträger einem anderen zur Rechenschaftsablegung verpflichtet ist, müßte also, damit die Opposition diese Funktion tatsächlich wahrnehmen kann, die Regierung dieser rechenschaftspflichtig sein. Doch die Regierung ist hier nur dem Parlament gegenüber verpflichtet [93], und dieses kann der Regierung über die Mehrheit der Koalitionsparteien Absolution erteilen [94].
Außerdem löst die Absicht der Opposition, an die Stelle der Regierung zu treten, nicht selten Tendenzen der Annäherung an das Regierungsprogramm, kei-

---

88) Gehrig, Parlament, Regierung, Opposition, S. 87.

89) so auch Claus Menzel, "Der Bundestag ist ein Parlament, das den Sinn des Parlamentarismus, nämlich die Kontrolle der Exekutive ... nicht mehr erfüllen kann". Zit. bei Dorn, Wie öffentlich ist der Bundestag?, S. 223; Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 207;

90) Hättich, Politikwissenschaft, S. 212; ähnlich auch Hesse, der behauptet, den Oppositionsparteien obliege "die Kontrolle und damit die Mäßigung der Macht" in VVDStRL 17/21; und Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16/27 "die Kontrollmittel, ..., sind heute weitgehend zu Waffen der Opposition gegen die Regierung und ihre Mehrheit geworden"; auch Lohmar, Innerparteiliche Demokratie, S. 128; Abelein, Der Bundestag als Kontrollorgan, S. 159; auch Köppler, Parlament und Regierung, S. 176.

91) Daran ändert auch die Institution der Ausschüsse nichts, wie sich aus dem oben Gesagten ergibt.

92) Loewenstein, a.a.O. S. 48.

93) Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 219.

94) Ellwein nennt deshalb die Aussage, daß die Kontrollfunktion auf die Opposition übergegangen sei, ein "Ammenmärchen", Das Regierungssystem der BRD, S. 218; Dazu Lohmar, Innerparteiliche Demokratie, S. 126; "Im Regelfall betrachtet sich die Mehrheitsfraktion als parlamentarische Exekutive der Regierung und wird von der Exekutive auch so eingeschätzt und eingesetzt". Ebenso Abelein, Der Bundestag als Kontrollorgan, S. 151; ähnlich auch Lohmann, Der Deutsche Bundestag, S. 95.

neswegs immer Tendenzen der Absetzung aus [95]. Das bedingt auch eine geringere Aktivität bei der Kritik der Regierung und somit eine Einschränkung der Kontrollfunktion [96]. Damit offenbart sich die Brüchigkeit der Meinung, daß die Opposition diese Funktion des Parlaments übernehmen könnte. Die Übernahme der Kontrollpflichten hätte nur dann die erforderliche Wirkung, wenn sie mit der Übergabe der ihnen entsprechenden Berechtigung verknüpft waren.
Daß die so geübte Kontrolle in der Öffentlichkeit nicht so ernstgenommen wird, braucht nicht zu verwundern, läßt sich doch so manches leicht wenn auch oft unbegründet, als bloße Parteipropaganda abtun und verfehlt so seinen Zweck [97].

II. PARTEIEN UND BUNDESREGIERUNG

1. Die Bestellung der Bundesminister

Der Einfluß auf die Wahl des Bundeskanzlers durch die politischen Parteien ist bereits festgestellt worden, nun interessiert ihr Einfluß auf die Bundesregierung. Hierbei kommen insbesondere deren Bildung, also die Bestellung der Bundesminister, und die danach folgende Regierungstätigkeit in Betracht.
Bereits in den Koalitionsvereinbarungen [98] legen die Parteien, genauer die

---

95) so Hättich, a.a.O. S. 122; Dorn, Wie öffentlich ist der Bundestag, S. 228.

96) ähnlich Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 122, wenn er meint, daß es für die Parteien oft weniger interessant sei Kontrolle auszuüben, "sie ringen um Einfluß".

97) "Die Einschätzung der Opposition in der Bevölkerung entspricht der geringen politischen Gestaltungskraft der Oppositionspartei; sie wird oft als ein störendes Element gewertet, sie widerspricht allein durch ihr Vorhandensein ("Sie sagt immer nein") dem Bedürfnis vieler Staatsbürger nach Ordnung und Einigkeit; Lohmar, Innerparteiliche Demokratie. Ähnlich auch Eschenburg, Opposition muß nicht Selbstmord sein, wenn er meint, "daß opponieren von einer Mehrzahl der Wähler nicht honoriert" werde. Und Dorn, Wie öffentlich ist der Bundestag, S. 228; Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 220.

98) deren rechtliche Beurteilung siehe Teil 4.

potentiellen Regierungsparteien [99], die Besetzung der Ministersessel fest [100], eine Handlung, die gem. Art 64 Abs 1 GG eigentlich dem Bundeskanzler zusteht. Dieser ist aber bei der Ausübung seines Vorschlagsrechtes nur verlängerter Arm der ihn stützenden Parteien und an das Ergebnis der Koalitionsverhandlungen gebunden [101].

2. Parteien und Tätigkeit der Regierung

a) Koalitionsvereinbarungen

Eine darüber hinausgehende Bindung [102] dieser Abkommen will die fortlaufende Regierungstätigkeit an die Parteivorstellungen binden [103] durch Festlegung eines

---

99) Ein Beispiel aus der Landespolitik, aber doch sehr aufschlußreich für den Einfluß der Parteien auf die Regierungsbildung. Unter der Überschrift "Bayerische Politik mit Strauß" schreibt die Süddeutsche Zeitung vom 23.10.70 knapp einen Monat vor den Landtagswahlen u.a.; "Alfons Goppel dritte Kabinettsbildung hat in aller Öffentlichkeit begonnen, noch ehe der bayerische Bürger bei den Landtagswahlen am 22. November den Auftrag dazu erteilt hat. Ob dies an der Sicherheit liegt, mit der die CSU einem Wahlsieg entgegensieht, oder an der robusten Hand ihres Parteichefs Strauß oder an beidem .... Unter solchen Umständen ist bereits jetzt abzusehen, daß eine CSU-Regierungsliste in der Handschrift des Parteichefs präsentiert werden wird. Der Mächtige indes, der dies alles fertigbringt, ist dabei niemanden Verantwortung schuldig als sich selbst: Die Partei folgt ihm wenn auch oft genug widerwillig".
Hier wurden die Koalitionsvereinbarungen also bereits vor der Wahl durch parteiinterne Verhandlungen ersetzt, da die erwartete absolute Mehrheit jene überflüssig macht.

100) Sasse Christoph, Koalitionsvereinbarungen und Grundgesetz, in JZ 61/719 ff (722); Schüle a.a.O. S. 41, 81; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 251, Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 122; Friesenhahn Ernst, Parlament und Regierung im modernen Staat, in VVDStRL 16/9 ff (46); Hättich a.a.O. S. 116; so Fränkel Ernst, Parlament und öffentliche Meinung in Festgabe für Hans Herzfeld, Berlin 1958, S. 178 bereits für das Deutschland der Weimarer Republik.

101) Sasse a.a.O. S. 722; Schüle a.a.O. S. 41.

102) Zum Bindungswillen der Parteien, die eine Koalitionsvereinbarung getroffen haben, vgl. Schüle, a.a.O. S. 52 f.

103) Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 252.

Regierungsprogrammes [104]. So ist es durchaus denkbar und wird in der Regel auch praktiziert, daß die Grundzüge der von der Regierung zu verfolgenden "Politik bereits paraphiert sind, noch bevor der Kanzler sein Amt antritt" [105]. Neben der Beeinflussung durch die Koalitionsvereinbarungen wirken die Parteipräsidien und die mit ihnen häufig personengleichen [106] Fraktionsvorstände "unmittelbar in die Regierung hinein" [107]. Die politischen Parteien, speziell die Regierungsparteien, beherrschen in einem starken Maße die Regierung [108] [109], es besteht hier ein "Parteienmonopol" [110]. Dies wird noch dadurch verstärkt, daß führende Politiker gleichzeitig Regierung und Parteispitze angehören [111].

---

104) Schüle, a.a.O. S. 81.

105) Schneider, Hans, Die Regierungsbildung nach dem Bonner Grundgesetz in NJW 53/1331.

106) Gehrig, Parlament, Regierung, Opposition, S. 119; Wildenmann, Partei und Fraktion, S. 154 ff.

107) Abelein, Der Bundestag als Kontrollorgan, S. 154; so auch Weber, Spannungen und Kräfte, S. 20 u. 44; Brunner, Erich, Die Problematik der verfassungsrechtlichen Behandlung extremistischer Parteien in den westeuropäischen Verfassungsstaaten, Zürich, 1965, S. 55.

108) Triepel meint, "in der Tat und Wahrheit sind es eben doch die politischen Parteien, denen die Regierung des Staates ausgeliefert ist", zitiert bei Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 5; ähnlich auch Wüst, Herbert, Der Föderalismus als zeitgemäßes Ordnungsprinzip, in BayVBl 1970/420.

109) Dies zeigte sich auch, als Bundesminister Scheel, gleichzeitig Parteivorsitzender der FDP, vom 10. bis 12. Juni 1970 nach Moskau reisen wollte. Dazu schreibt die Süddeutsche Zeitung vom 29. Mai 1970: "Was Barzel nicht wissen konnte und was zu diesem Zeitpunkt nur einige Eingeweihte wußten, war, daß der stellvertretende FDP-Vorsitzende Genscher für den Dienstagabend eine Präsidiumssitzung seiner Partei einberufen hatte und dazu auch den Parteivorsitzenden zitierte. Auf dieser Besprechung wurde der Außenminister, der sich von Präsidiumsmitgliedern vorwerfen lassen mußte, er habe zu schnell und zu euphorisch Moskau angepeilt, zurückgepfiffen. Auch der Außenminister beugte sich der Einsicht, außenpolitisch mache es keinen guten Eindruck, wenn mit den Sowjetführern schon ein Vertrag unterschrieben werde, während die Regierung mit anderen Staaten wie Polen noch verhandelt und auch die Gespräche mit der DDR in der Schwebe seien".

110) Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 122.

111) Henke, in Bonner Kommentar, Art 21 Rdnr. 20.

b) Parlamentsbeschlüsse

Dabei sind Einflußversuche über Parlamentsbeschlüsse des Bundestages, den die Parteien wie oben gesehen beherrschen, unter Ausnützung der Gesetzesgebundenheit möglich [112].

c) Koalitionsausschüsse

Effektiver für die Parteien, hier die Regierungsparteien, sind aber Einwirkungen über offizielle oder inoffizielle Koalitionsorgane [113]. Darunter ist ein politisches Gremium zu verstehen, das von den Partnern einer parlamentarischen Regierungskoalition für die Bündniszeit eingesetzt wird, um einen mehr formierten Weg zwecks Erleichterung der gegenseitigen Zusammenarbeit zur Verfügung zu haben [114].
Dabei handelt es sich um eine "verbreitete Erscheinung" [115]. So sah eine Vereinbarung im Jahre 1961 zwischen CDU und FDP den regelmäßigen Zusammentritt eines Koalitionsausschusses vor, der schwebende Fragen klären, Gesetzesvorhaben vorbesprechen und die Gemeinsame Arbeit der Fraktionen koordinieren sollte [116]. Der geborene Ausschuß einer Koalition im parlamentarischen System wäre zweifellos die Regierung selbst. So aber wird vom Parlament, genauer von den Parteien in die Regierung hineinregiert. Nur so sind auch die regelmäßigen Treffen zwischen dem Minister im Bundeskanzleramt Ehmke, dem "politischen Regisseur im Bundeskanzleramt" [117], und dem Fraktionsvorsitzenden der SPD Wehner [118] zu erklären. Besonders deutlich wird es, daß die Partei-

112) Henke, in Bonner Kommentar, Art 21 Rdnr. 20.
113) Ellwein, a.a.O. S. 263; Zur diesbezüglichen Problematik in Österreich vgl. Gustav E. Kafka, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in VVDStRL Heft 16, Berlin 1959, S. 93 f, 98 f (hier die einzelnen Abkommen).
114) Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 119.
115) Schüle, a.a.O.
116) Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 263. Ein weiteres Beispiel ist auch der Koalitionsausschuß der bayerischen Viererkoalition von 1954.
117) Süddeutsche Zeitung vom 6.4.1970.
118) siehe hierzu Der Spiegel vom 30.3.1970, S. 30, "intimere Verbindung zum Parteiweisen Herbert Wehner hält Kanzleramtsminister Horst Ehmke. Jeden Montagmorgen um 07.30 Uhr tritt Brandts Regierungsgehilfe beim Fraktionschef zum Frühstück an".

richtlinien die Regierung leiten, wenn im Bonner Koalitionsabkommen von 1961 auch den Fraktionsführern die aktive Teilnahme im Kabinett gestattet wird [119] oder wenn in einem Ausschuß wie dem "Kreßbronner Kreis" [120] auch der Generalsekretär einer Partei vertreten ist, obwohl er sein Ministeramt niedergelegt hat.

Daß dieser Einfluß der Parteien auf die Regierung nicht ohne Ergebnis bleibt, zeigen Entscheidungen der Regierung, die offensichtlich den Koalitionsparteien nützen und deren Belange vertreten sollen [121].

119) dazu Schüle, a.a.O. S. 103 f.

120) dort fanden sich neben dem Bundeskanzler und dem Außenminister, die Führer der Koalitionsfraktionen zu einer "Nebenregierung" zusammen, vgl. Der Spiegel vom 30.3.70, S. 28.

121) So werden Entscheidungen, je nach dem wie die erwartete Auswirkung auf die Wähler ist, kurz vor oder erst nach anstehenden Landtagswahlen gefällt. Auch die schon zur Gewohnheit gewordenen Wahlgeschenke zeugen davon; vgl. dazu Lohmann, a.a.O. S. 103; Ebenso die Besetzung der Position des Vizepräsidenten des Bundesnachrichtendienstes mit "einem für ein solches Supermanageramt kaum qualifizierten Parteifunktionär der SPD" ... auf eine Machtübernahme der SPD im BND hinauslaufe. Süddeutsche Zeitung, 6.4.1970.

TEIL B

DIE RECHTLICHE WERTUNG DES EINFLUSSES DER POLITISCHEN PARTEIEN

I. DIE VERFASSUNGSRECHTLICHE STELLUNG DER PARTEIEN

Nach dieser Darlegung der tatsächlichen Stellung der politischen Parteien im Staate, soll nun darzustellen versucht werden, welche verfassungsrechtliche Stellung und welche Befugnisse sich für die Parteien aus der Verfassung, insbesondere aus Art 21 GG, ableiten lassen.

Dabei zeigt es sich, daß bereits bei der Frage nach der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien größere Meinungsverschiedenheiten bestehen [1].
Am weitesten geht hier die Auffassung, daß die politischen Parteien in das Verfassungsgefüge inkorporiert [2], zu Staatsorganen geworden seien [3], bereits eine "Verstaatlichung der Parteien" eingetreten sei [4].
Das Bundesverfassungsgericht [5] begründet diese "Inkorporation" in das Verfassungsgefüge mit der Bestimmung des Art 21 Abs 1 GG. Diese "erkennt an, daß die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, und hebt sie damit aus dem Bereich des Politisch-Soziologischen in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution" [6].
Nach Leibholz [7] besitzen die Parteien "organschaftliche Qualität", denn sie übten "Funktionen eines Verfassungsorganes" aus. Eine Identifizierung mit den

---

1) Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 21, Rdnr. 2.
2) BVerfGE 2/73.
3) Leibholz, Parteienstaat und Repräsentative Demokratie in DVBl 1951/2 ff.
4) Forsthoff, Ernst, Zur neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in DÖV 1950/513, in Anlehnung und als "Konsequenz" zu BVerfGE 2/73.
5) BVerfGE 2/73 und E 5/134.
6) so auch BGHz 2[illegible]/18 ff (190), der die Parteien als "verfassungsrechtliche Institutionen" bezeichnet im Prozeß um die Herausgabe eines Tonbandes zwischen dem damaligen Bundeskanzler Adenauer und der FDP-Fraktionsspitze.
7) Leibholz, Der Strukturwandel in der modernen Demokratie, in Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl. Karlsruhe 1967, S. 92.

Staatsorganen bestreitet die wohl herrschende Meinung [8], da dies auch dem "heutigen Selbstverständnis der Parteien" [9] widerspräche. Sie seien Zwischenglieder zwischen Staat und Gesellschaft [10]. In diesem Bereich würden sie durch Art 21 Abs 1 Satz 1 GG eine Schlüsselposition [11] einnehmen und könnten so als "Verfassungsorgane" [12] bezeichnet werden.

Eine Lösung kann sich hier erst aus der Gesamtaufgabenstellung der politischen Parteien ergeben. Sie ist aber wichtig, soll doch daraus ersichtlich werden, in welchem Bereich die Parteien von der Intension der Verfassung aus hauptsächlich tätig sein sollen, im staatlich-organschaftlichen oder im gesellschaftlichen Bereich.

---

8) Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 21, Rdnr. 4; Scheuner, Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung, in DÖV 1958/642; Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17/34; Seifert, Zur Rechtsstellung der politischen Parteien, DÖV 1956/2; Menger, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen politischen Parteien, AÖR Bd. 78, S. 160; Henke, Bonner Kommentar, Art 21, Rdnr. 11; derselbe in Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1964, S. 10; ähnlich auch Parteienbericht, S. 114.

9) Maunz, a.a.O. Art 21, Rdnr. 4.

10) Maunz, a.a.O. Rdnr. 5; so auch Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 11.

11) interessant auch die Auffassung von Michels, Robert, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, 2. Aufl. 1925, Neudruck 1957, Vorwort S. VIII, ein neues drittes Element neben "Individium" und "Staat" habe die politische Arena betreten. Geboren aus den "Interessen von Individuen", zeige es in seiner Struktur und seinen Zielen Ähnlichkeit auch mit dem Staat. Man könne es "Staat im Staate" oder "individualisierter Staat" nennen. Dieses dritte Element sei heute die politische Partei.

12) Forsthoff, Zur neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes in DÖV 1956/513.

II. GRUNDSÄTZLICHE AUFGABEN UND BEFUGNISSE DER PARTEIEN (AUS ART 21 ABS 1 SATZ 1 GG)

1. Die politische Bildung des Volkes

Einige Aufgaben und Befugnisse, die sich für die politischen Parteien aus dem Recht, gemäß Art 21 Abs 1 GG, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, ergeben, sind weitgehend unbestritten.
Dazu gehören die Einflußnahme auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung [13], die Anregung und Vertiefung der politischen Bildung der Bürger [14], also die Er-

---

13) So auch Leibholz, Gestaltwandel S. 266; derselbe in Strukturwandel, S. 90;
dazu ist auch notwendig, daß die Parteien "sich um den Ausgleich der heterogenen Kräfte" bemühen, so Hamel in Festschrift für Herrfahrdt, S. 117; Kremer, Der Abgeordnete, S. 19; dazu auch BVerfGE 2/11: "Der Volkswille kann in der Wirklichkeit des modernen demokratischen Staates nur in den Parteien als politischen Handlungseinheiten erscheinen".

14) Politische Bildung ist ein "sich auf alle öffentlichen Bereiche - und beileibe nicht nur auf die Parteien - erstreckender Lernprozeß", so Wildenmann, Gutachten S. 44; Daß die politische Bildung der Bürger eine sehr wesentliche Aufgabe der politischen Parteien ist, wurde schon sehr früh erkannt. So schrieb Carl Jentsch (Die Partei, Frankfurt a.M. 1909), "Das Volk aber muß soweit politisch erzogen werden, daß es ohne über technische Einzelheiten urteilen zu können - dazu gehört eben fachmännische Sachkenntnis - im allgemeinen ungefähr weiß, was zum Wohl der Nation gehört, und darum bei großen Entscheidungen den einzuschlagenden Kurs zu bestimmen vermag".
Zu weitgehend hier Leibholz, der die politische Bildung der Bürger ersetzen läßt durch die Bildung eines politischen Willens innerhalb und durch die Parteien. (Das Wesen der Repräsentation, S. 226). Dagegen befürchtet Abendroth, Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie, S. 313. daß eine nicht völlig öffentliche Meinungsbildung, "dem Bürger die Möglichkeit kritischer Meinungsbildung verstellt".
Kritisch gegen eine zu starke Ausweitung dieser Tätigkeiten durch die Parteien, Hans Schuster, Süddeutsche Zeitung 16.4.1964, die Parteien seien zur "Willensbildung" nicht zur "Wissensbildung" da. Doch übersieht Schuster, daß ein politisch gebildeter Bürger die Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie ist; so auch Wildenmann, Gutachten S. 44.
Über die Problematik einer tatsächlichen Funktion der politischen Meinungs- und Willensbildung, vgl. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 267, 268 ff.

ziehung zu demokratischem Entscheiden und Handeln [15], die Förderung deren aktiver Teilnahme am politischen Leben [16] und die Heranbildung von zur Übernahme öffentlicher Verantwortung bereiter und befähigter Bürger, insbesondere die Ausbildung der politischen Führer [17].

In diesem Rahmen haben die Parteien die "auf die politische Macht und ihre Ausübung gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen zum Ausdruck und zur Geltung zu bringen. Sie haben diese aber auch ... zu sammeln und gestaltend zu formen" [18].

Weiter haben die Parteien Alternativen zu der augenblicklich herrschenden politischen Gesamtrichtung zu entwickeln [19] und damit das Volk zur Kritik und zur Kontrolle der Regierung aufzurufen und letztlich dadurch auch die Möglichkeit eines Wechsels der politischen Führung zu schaffen [20].

---

15) Wildenmann, Gutachten, S. 44.

16) auch Brunner, Extremistische Parteien, S. 35, 36; ähnlich Kremer, Der Abgeordnete, S. 19; v. Blume, Die Bedeutung der Parteien, S. 346.

17) Maunz, Dt. Staatsrecht, S. 78, 79; derselbe in Maunz-Dürig, Art 21 Rdnr. 36; Hesse in VVDStRL 17/20 und 22; Leibholz, Gestaltwandel in der Demokratie, S. 243; Parteienbericht S. 65 ff, 111 f; Abendroth, S. 307; Wildenmann, Gutachten, S. 9; Lohmann, Der Deutsche Bundestag S. 23; Hennis, Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, in Recht und Staat, Heft 200/201, S. 50, spricht von der Aufgabe der Parteien, "Teams von Führern" herauszustellen, zwischen denen die Wähler sich entscheiden können; so auch Lohmar, Innerparteiliche Demokratie, S. 118; Scheuner, Politische Repräsentation und Interessenvertretung, DÖV 65/580; Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 135.

18) Hesse, in VVDStRL 17/20; ähnlich Ellwein, Polit. Verhaltenslehre S. 79, 84; Fraenkel, Parlament und öffentliche Meinung, S. 176; Leibholz, Gestaltwandel, S. 243; Friesenhahn, Hefte für dt.-ital. Ged., S. 1; Scheuner, DÖV 65/580; und derselbe DÖV 58/644; Jülich, Chancengleichheit der Parteien, S. 87.

19) Wildenmann, Gutachten, S. 9, spricht hier von der "Verfolgung von neuen Zielen" durch die Parteien als Leistung für die Gesamtorganisation.

20) so auch Hesse, VVDStRL 17/21; vgl. dazu auch Abendroth, Innenparteiliche und innerverbandliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie, in PVS 64/307 ff (315), er fordert von den Parteien, "die alternativen Möglichkeiten politischer Lösungen zu entwickeln, über die dann die Wähler entscheiden können". "Die Gemeinsamkeit der Parteien" würde den Wählern die Entscheidungsmöglichkeiten und damit die Chancen echter politischer Einflußmöglichkeit nehmen.

Diesen Aufgabenkreis kann man auch als die Vorbereitung der Bürger auf die politische Praxis bezeichnen, die notwendig ist, soll tatsächlich "alle Gewalt vom Volke ausgehen" [21]. Dabei sollen die Parteien auch das Problem "des bewußten, aktiven Staatsbürgers" [22] lösen. Sie können die "Unübersehbarkeit der Zahl und vollends des politischen Verhaltens der anderen" [23], mit denen er in einer politischen Lebens- und Schicksalsgemeinschaft steht, überbrücken, wenn sie politische Meinungen sammeln und darstellen.
Allerdings ist gerade dieser Bereich schwer von der eigentlichen Parteiarbeit abzugrenzen [24].
Tätigkeiten für das Volk und Eigenwerbung liegen hier zwar häufig sehr nah beieinander [25], doch besteht hier ein Kernbereich der politischen Willensbildung des Volkes, läßt man sich einfach vom Wortsinn leiten. Ausgeübt werden diese Aufgaben durch Parteiveranstaltungen, Parteitage, Seminare [26] und die Parteipresse [27].

---

21) So meint auch Abendroth, Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie, S. 312, daß Art 21 GG die Funktion habe, daß Bekenntnis von Art 20 Abs 2 Satz 1 dazu, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, zu konkretisieren und anwendbar zu machen.
Daraus folge aber, "daß jeder Versuch grundgesetzwidrig wäre, die Berechtigung der Parteien zur Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes, die Art 21 Abs 1 gewährt, unter Hinnahme oder gar Idealisierung von rechtssoziologischen Entwicklungstendenzen irgendwelcher Art zur tatsächlichen Ausschaltung (statt Entwicklung) der politischen Willensbildung des Volkes zu mißbrauchen.

22) Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 132.

23) Smend, a.a.O.

24) BVerfGE 20/130; so auch Wildenmann, Gutachten, der meint, daß damit zugleich um Verständnis für die Parteien geworben würde, "d.h. Propaganda läßt sich nicht vermeiden".

25) ähnlich Ellwein, a.a.O. S. 113, der eine "doppelte Funktion der Parteien" sieht und meint, daß sie auf der einen Seite "werbenden Charakter", auf der anderen Seite "handelnden Charakter" haben.

26) darunter fällt auch die sogenannte Jugendarbeit, vgl. dazu Plate, Parteienfinanzierung, S. 86, insbesondere über deren Finanzierung.

27) Maunz, Staatsrecht, S. 77; Schüle, Demokratie als politische Form, S. 337; Wildenmann, Gutachten, S. 43; Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 135.

2. Die Beteiligung an den Wahlen

Doch zur Erfüllung nur dieser Funktionen hätte es kaum der Hervorhebung der Parteien durch eigene Bestimmung des Grundgesetzes bedurft, die Norm des Art 9 GG hätte dafür ausgereicht; zumal diese Leistung teilweise auch von anderen sozialen Organisationen als den Parteien erbracht werden [28].

So wird auch eine Mitwirkung der Parteien in einem Teilbereich der Staatswillensbildung anerkannt; die Beteiligung an den Wahlen [29] [30].

An ihnen nehmen die Parteien "durch interne Aufstellung von Wahlkandidaten, durch Einreichung von Wahlvorschlägen und durch Besetzung der Wahlorgane teil" [31]. Da die Wahl als ein Akt der Willensbildung begriffen wird, der von der Vielheit der Gesellschaft zur Einheit des Staates führt [32], ist man sich einig darüber, daß es sich auch bei der Beteiligung der Partei daran um eine Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes handelt und, daß dieses Recht durch Art 21 Abs 1 Satz 1 GG gewährleistet wird [33].

Das ist kein Widerspruch, weil Art 20 II GG die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk als Äußerung seines politischen Willens in Wahlen [34] und Abstimmungen

---

28) Wildenmann, Gutachten, S. 9.

29) BVerfGE 8/63; 20/97; Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, zu Art 21, S. 622; Maunz-Dürig, GG, Art 21, Rdnr. 13, 36; Seifert, DÖV 56/1; Schüle, Demokratie als politische Form, S. 337; Willms, Parteien, S. 10; Menger, AÖR 78.Bd., S. 159; Hamann, GG-Kommentar, S. 217; v. d. Heydte, Soziologie der Parteien, S. 78; Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 146; Menzel in DÖV 65/591; vgl. dazu Hättich, a. a. O. S. 141 ff, der dies aus politologischer Sicht beurteilt; Leibholz, Gestaltwandel, S. 233.

30) Leibholz, Gestaltwandel, S. 243, behauptet "die Wahlen zu gewinnen" sei Aufgabe der Parteien. Das kann in dieser Form nicht richtig sein, denn sonst hätten die Parteien, die in den Wahlen unterliegen, ihre vom Grundgesetz übertragene Aufgabe nicht erfüllt.

31) Henke, a. a. O. S. 146, dort und im folgenden eine nähere Darstellung der Wahlbeteiligung der Parteien bei Bundes- und Landtagswahlen.

32) Unkelbach-Wildenmann, Grundfragen des Wählens, S. 11; so auch Hermens, Demokratie oder Anarchie, S. 4; a. A. Weber, Spannungen und Kräfte, S. 47.

33) statt vieler Henke, a. a. O. S. 159.

34) Zu kraß die Meinung von Leibholz, Parteienstaat und Repräsentative Demokratie, in DVBl 1951/1 ff (4), der es zweifelhaft findet, ob man in der heutigen Situation noch von einer "echten Wahl" sprechen könne, ob nicht eher nur ein "plebiszitärer Akt" vorläge, da der einzelnen nicht auf Grund seiner Verdienste oder polit. Fähigkeit, sondern nur noch als Zugehöriger zu einer

festlegt. Die Wahlen sind dabei Gipfel [35] im permamenten Willensbildungsprozeß des Volkes. Niemals sonst werden die Ergebnisse dieses Prozesses so anerkannt, haben sie eine von der Verfassung so garantierte Bedeutung. Die Wahlen sind das Ventil dieser Vorgänge.

Damit sind die Wahlen nicht das "Ende eines bestimmten Prozesses, sondern sich ständig wiederholender Teil der politischen Willensbildung insgesamt" [36]. Für die Parteien ist die Mitwirkung daran eine wesentliche Aufgabe bei ihrer Beteiligung an der politischen Willensbildung [37]. Sie werden deshalb auch als "Wahlvorbereitungsorganisation" [38] bezeichnet [39].

Fortsetzung der Fußn. 34) von S. 24:

politischen Partei gewählt werde. Ähnlich derselbe in Gestaltwandel in der Demokratie, S. 232; genauer und treffender Hättich, Politikwissenschaft, S. 143, der neben der Kandidatenpräsentation durch die Parteien noch deren Selbstpräsentation heute sieht. Leibholz auch in Parlamentarismus, S. 354, und 38. Dt. Juristentag C 10, 11; sowie Gestaltwandel S. 231; Carl Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, S. 11, spricht von einer "plebiszitären Option"; auch Weber, Spannungen und Kräfte, S. 47 bezweifelt, daß noch eine echte Wahl vorliege.

35) Badura, Bonner Kommentar, Art 38, Rdnr. 35.

36) Ellwein, Politische Verhaltenslehre, S. 111.

37) so BVerfGE 20/97, ... "den politischen Parteien, die an der politischen Willensbildung des Volkes in erster Linie durch Beteiligung an den Parlamentswahlen mitwirken"; auch Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 146, sieht in der Teilnahme an den Wahlen "die wichtigste Form der Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes".

38) BVerfGE 20/96, ähnlich 8/63.

39) so der Parteienbericht S. 128, "die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung im Sinne einer Teilnahme an den verfassungsgemäß vorgesehenen Formen dieser Willensbildung erschöpft sich nicht an der Beteiligung an Wahlen. Der Artikel (21 GG d. Verf.) dehnt vielmehr diese Mitwirkung über die bloße Wahlvorbereitung hinaus aus". von der Heydte, Soziologie der Parteien S. 78 erkennt zwar die große Bedeutung der Wahlen an, sieht daneben aber trotzdem noch andere wichtige Funktionen; er nimmt hier eine vermittelnde Meinung ein; ähnlich wie Parteienbericht auch Haman, in GG-Kommentar, S. 217; Menger in AÖR 78, Bd., S. 159; Häberle, Jus 67/67, "Parteien nicht nur Wahlvorbereitungsorganisation".

3. Tätigkeit im gesellschaftlichen Bereich

Im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgaben, die sich auch aus der Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes ergeben, handeln die Parteien in Verbindung mit dem Volk. Sie bewegen sich im gesellschaftlichen Bereich.
Das ist hier deshalb zu betonen, weil dieser Bereich von dem der Staatsorganisation zu trennen ist [40]. Zwar werden heute Staat und Gesellschaft zusammengefaßt zu einem universellen Integrationssystem gesehen [41], doch ist hier "Staat" in einem weiten Sinn zu verstehen. Aber die besonderen Organe "der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtssprechung", von denen die Staatsgewalt "ausgeübt" [42] wird, sind nicht Teil der Gesellschaft, sondern stehen ihr selbständig gegenüber [43]. Diese Organe, Ämter und Behörden, die die öffentliche Gewalt ausüben, bilden den Staat im engeren Sinne [44]. Und diesem Bereich des Staates, genauer eigentlich der Staatsorganisation, kommt eine eigene und andere Bedeutung zu, als dem Staat, der mit der Gesellschaft zur politischen Einheit zusammengefaßt ist.
Daher ist auch die "Willensbildung des Volkes" grundsätzlich nicht mit der Staatswillensbildung identisch [45], die ausgeübt wird durch diese besonderen Organe. Nur in Wahlen und Abstimmungen, in denen das Volk als Verfassungs- und Kreationsorgan selbst die Staatsgewalt ausübt, fallt die Äußerung des Volkswillens mit der Bildung des Staatswillens zusammen [46].

---

40) Henke, Bonner Kommentar, Art 21 Rdnr. 12.

41) Scheuner, Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung, DÖV 1958/642; Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 136 ff (138, 139).

42) Art 20 Abs 2 Satz 2.

43) Henke, Bonner Kommentar, Art 21 Rdnr. 12.

44) Henke, a.a.O.

45) BVerfGE 8/115; E 20/98 Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 21 Rdnr. 38, Note 1; Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, VVDStRL 17/25; Lenz in Haman-Lenz S. 352; Seifert, Zur Rechtsstellung der politischen Parteien, DÖV 1956/2; Kremer, Der Abgeordnete, S. 76.

46) BVerfGE 8/113, E 20/98; Lenz in Hamann-Lenz, S. 353; a.A. Kremer, Der Abgeordnete, S. 77; a.A. auch Badura, Bonner Kommentar, Art 38 Rdnr. 35;
Grundsätzlich sind die Willensbildung des Volkes (Art 21 Abs 1 GG) und die organschaftliche, durch Kompetenzen geregelte Staatsgewaltausübung rechtlich geschieden; vgl. BVerfGE 8/115; 20/98; Maunz-Dürig, GG, Art 21, Rdnr. 36, Note 1;
Hamann-Lenz, GG, S. 352; Hesse, VVDStRL 17/25, und "nur in Wahlen und Abstimmungen, in denen das Volk als Verfassungs- und Kreationsorgan

Es hat also seinen Sinn, wenn Art 21 Abs 1 GG den politischen Parteien ausdrücklich die Mitwirkung an der "politischen Willensbildung des Volkes" eröffnet.

4. Handeln in Richtung auf den Staat

Aber bereits bei Erfüllung der oben genannten Aufgaben stehen die Parteien und mit ihnen die Gesellschaft nicht abgeschlossen von diesem engeren staatlichen Bereich. Denn die ganze Thematik der politischen Willensbildung bezieht sich ja gerade auf das Handeln der Staatsorganisation.
Ist es doch Aufgabe der Parteien, wie oben ausgeführt, wichtige und bedeutsame politische Themen aufzugreifen, Vorschläge zu erarbeiten, Alternativen zur laufenden Politik zu entwickeln und dabei durch diese öffentliche Arbeit mit der Gesellschaft das politische Geschehen in das Volk hineinzutragen. Durch Diskussion [47] nimmt das Volk teil an der Politik, also dem Handeln der Staatsorgane. So kann es auch zwischen den Wahlen einen politischen Willen erzeugen.
Diese ständige "Teilnahme" ist wieder die Voraussetzung für eine vom Volk praktizierende Demokratie. Denn wenn das Volk nicht ständig politisch unterrichtet wird, ihm Vorschläge und Anregungen gegeben, seine Kräfte, Fähigkeiten und Talente nicht geweckt [48] werden, kann es in seiner großen Masse keinen politischen Willen entwickeln und diesem dementsprechend in Wahlen auch

---

Fortsetzung der Fußn. 46) von S. 26:
selbst die Staatsgewalt gem. Art 20 Abs 2 Satz 2 ausübt, fällt die Äußerung des Volkswillens mit der Bildung des Staatswillens zusammen"; a.A. Badura, a.a.O. Rdnr. 35, der die Wahlen nicht schon als Staatswillensbildung verstanden wissen will. Doch ist dies letztlich nicht von ausschlaggebender Bedeutung, ob die Wahlen als einmaliger Akt der Staatswillensbildung durch das Volk definiert werden, der seinerseits wieder Voraussetzung für die ständige Willensbildung des Staates ist, oder ob man ohne Verkennung ihrer Bedeutung sie im Gegensatz zur Staatswillensbildung sieht, weil das Volk dabei tätig wird und dieses Handeln grundsätzlich vom staatlichen Handeln abzusetzen ist.

47) Fraenkel, Ernst, Parlament und öffentliche Meinung, in Festgabe für Hans Herzfeld, Berlin 1958, S. 164, meint, daß das vielzitierte Marxwort, daß das parlamentarische Regime von der Diskussion lebe, würde gröblich mißverstanden, wenn es auf die parlamentarische Diskussion beschränkt würde.

48) so Willms, Aufgabe und Verantwortung der politischen Parteien, Karlsruhe 1958, S. 14.

nicht äußern [49]. "Akklamationsorgan" [50] ist nur das politisch ungebildete Volk. Wollte man es als das auch heute bezeichnen, so wäre das nur ein Beweis, daß die Parteien ihre Aufgabe der politischen Bildungsarbeit nicht erfüllt haben, der Intention des Grundgesetzes in Art 21 Abs 1 würde es keineswegs entsprechen [51].

Abgeschlossen ist dieser Bereich der Gesellschaft von dem der verfaßten Staatlichkeit aber auch deshalb nicht, weil dort die Ergebnisse dieses Willensbildungsprozesses und während der Legislaturperioden als Ausstrahlungen in Form von Ablehnung, Kritik, Zustimmung empfangen werden. Gerade weil die Organe der verfaßten Staatlichkeit unmittelbar oder wenigstens mittelbar vom Volk wegen dessen Wahlrechts abhängen, werden die Ausstrahlungen auch nicht vollständig wirkungslos bleiben, neue Problemstellungen und Alternativvorschläge können als Anregungen durchaus berücksichtigt werden. Sie ermöglichen es, den Staatsorganen häufig erst Entscheidungen zu fällen und Prioritäten zu setzen. Das kann bis zu einer Beeinflussung der Staatsorgane durch diesen Prozeß der Willensbildung gehen. Hier sind also auch "bereits Ansätze zu jener Wechselwirkung zwischen Parlament und öffentlicher Meinung zu finden, die zu den kennzeichnensten Merkmalen des modernen demokratischen parlamentarischen Regierungssystem gehören" [52]. So beruht die politische Willensbildung auf der Erwartung, daß die politische Wahrheit in einem rationalen Prozeß der Auseinandersetzung der Interessen geschaffen werden kann [53].

Wegen dieser möglichen Einwirkungen auf den Staat (im engeren Sinn) wird dieser Bereich auch als "vorparlamentarisch" bezeichnet. Vorparlamentarisch insbesondere auch deshalb, weil "die Gewinnung der politischen" Entscheidung im Parlament sich auf Grund einer schon weitgehenden Vorklärung [54] in diesem

---

49) so auch Radbruch, in Anschütz-Thoma: Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1930, Bd. I, S. 288, daß ohne Zwischenschaltung der Parteien, "die amorphe Volksmasse gar nicht imstande wäre, die Organe der Staatsgewalt aus sich zu entlassen".

50) vgl. Lenz in Hamann-Lenz, Art 21, S. 353.

51) a.A. Leibholz in DVBl 51/4; Parlamentarismus S. 354, 38. dt. Juristentag C 10, 11; der durch die Entwicklung zum Parteienstaat, die Art 21 GG sanktioniere, die Wahl abgewertet sieht zu einem "plebiszitären Akt".

52) Fraenkel, Ernst, Parlament und öffentliche Meinung, in Festgabe für Hans Herzfeld, Berlin 1958, S. 164.

53) Badura, Bonner Kommentar, Art 38, Rdnr. 16, vgl. auch Scheuner, Politische Repräsentation und Interessenvertretung, in DÖV 1965/580.

54) Parteienbericht, S. 70; ähnlich auch Scheuner, DÖV 1958, S. 643; kritisch dazu Leibholz, Gestaltwandel, S. 244, Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, VVDStRL 17/22.

Bereich vollzieht, "wo an der Diskussion und dem Kräftespiel der politischen Meinungen in Presse, Rundfunk, öffentliche Reden usw. weite Teile der Öffentlichkeit beteiligt sind [55]. Es ist ein "freier Bereich der Vorformung des politischen Willens", in dem die Entscheidungen noch nicht fallen, aber vorbereitet und durch eine öffentliche Auseinandersetzung der verschiedenen Strömungen ermöglicht werden [56]. Das Ganze ist ein "äußerst vielschichtiger und langwieriger Prozeß" [57].

Zum vorparlamentarischen Bereich im weiteren Sinne sind dabei auch die Wahlen zu rechnen. Begründet doch durch sie das Volk erst das Staatsorgan Parlament. Außerdem werden "wichtige politische Entscheidungen aus der parlamentarischen Debatte in den Wahlkampf und Wahlausgang" [58] verlegt.

Die Parteien sind hier "Träger und Mittler eines freien Willensbildungsprozesses" [59] und "die wichtigsten vorparlamentarischen Integrationsinstitutionen" [60]. Durch ihre maßgebliche Mitwirkung an dieser politischen Willensbildung des Volkes mit deren Ausstrahlung auf den Staat, ist auch die Tätigkeit der Parteien von der Gesellschaft zum Staat gerichtet [61].

5. Keine Staatsorgane

Das bedingt auch zwingend ihr besondere und in die üblichen Kategorien des Verfassungslebens nicht einordbare Stellung [62]. Es ist aber unrichtig, die Parteien bei dieser Aufgabenstellung dem staatlichen Bereich zuzuordnen [63].

---

55) Parteienbericht, S. 70.

56) Hesse, in VVDStRL 17/22; so auch BVerfGE 8/104 (113), Ellwein, a.a.O. S. 85.

57) Schüle, Demokratie als politische Form, S. 337.

58) Badura, Bonner Kommentar, Art 38, Rdnr. 16.

59) Leibholz, Gestaltwandel, S. 243.

60) Hättich, Politikwissenschaft, S. 125.

61) BVerfGE 20/99; Lenz in Hamann-Lenz, S. 357.

62) ähnlich Lenz in Hamann-Lenz, S. 352.

63) So auch Willms, Aufgabe und Verantwortung der politischen Parteien, S. 13 "Parteien werden als vom Staat unabhängige gesellschaftliche Verbindungen angesprochen", ähnlich Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien VVDStRL Heft 17, S. 34, 35, Note 65, Parteienbericht S. 28; Badura, Bonner Kommentar, Art 38 GG, Rdnr. 73, Parteien seien "frei konkurrierende, aus eigener Kraft wirkende und vom Staat unabhängige Gruppen"; auch Scheuner meint, daß die Parteien

Sonst würde das Volk bei seinem politischen Wirken vom Staat her geleitet, und auch der Anschein, "daß die Gewalt vom Volk ausgeht", wäre erloschen. Sie sind keine Staatsorgane, sondern von der Verfassung genannte, für die Ausübung ihrer Aufgaben garantierte, Organe mit einer Mittelstellung zwischen Staat und Gesellschaft.

III. DIE LEGITIMITÄT DES EINFLUSSES DER PARTEIEN AUF DIE STAATSORGANE

Es ist eben von den Ausstrahlungen auf die Staatsorgane gesprochen worden, die von dem, durch die politischen Parteien im wesentlichen geführten, Prozeß der Volkswillensbildung ausgehen. Hier erhebt sich jetzt die wichtige Frage, welchen Einfluß diese "Anregungen" auf die Staatswillensbildung, nicht die des Volkes im Augenblick der Wahl, sondern die der Staatsorgane bei ihrer laufenden Arbeit, haben dürfen [64]. So ist vorhin auch eine ständige Vorbereitung der Entscheidungen der Staatsorgane erwähnt worden. Wird und darf dies nur so beschränkt gesehen und verstanden werden als freiwillige Einbeziehung der Meinungen, die sich bei der Volkswillensbildung herausschälen, in den Entscheidungsprozeß oder kann und darf dies zu einer Art Lenkung dieser Organe führen durch die Träger dieses Willensbildungsprozesses, die politischen Parteien. Dadurch, daß die Parteien die Ergebnisse dieses Prozesses in Form von Entscheidungen verwirklicht wissen wollen, "sieht man die Parteien überall dort, wo eine generelle Entscheidungsgewalt ausgeübt wird, eine Mitwirkung in Anspruch nehmen" [65].

Deshalb hier die Frage: Inwieweit garantiert Art 21 GG mit seiner Normierung der "Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes" den politischen Parteien dabei auch Einfluß auf oberste Staatsorgane?
Eine Antwort zu geben, die sich auf eine herrschende Meinung in dieser Frage stützt, wird schwerfallen. Dazu ist das Spektrum der Meinungen zu vielfaltig

---

Fortsetzung der Fußn. 63) von S. 29:
durch ihre Anerkennung im GG, dadurch nicht "zu Bestandteilen der institutionellen Staatseinrichtungen" gemachte würden; Politische Repräsentation und Interessenvertretung, in DÖV 65/577 ff (S. 579).

64) Zum Einfluß der Verbände und sonstiger "Machtfaktoren", vgl. Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 67 ff.

65) Parteienbericht, S. 74.

und häufig fehlt es an einer Konkretisierung gerade beim hier interessierenden Problem.

1. Im Spiegel der Meinungen

Im wesentlichen lassen sich aber drei Positionen herausschälen: Der Einfluß der Parteien auf den Gesamtbereich des Staates wird gebilligt; ein Einfluß wird ihnen nur auf das Parlament und bei der Regierungsbildung zugestanden; schließlich wird ihr Einfluß begrenzt auf das Parlament, der aber auch nicht zu dessen Beherrschung führen dürfe.

a) Extensive Auslegung

Den größten Einfluß gewähren die Verfechter der Theorie vom "Parteienstaat" [66]. Sie registrieren nicht nur die Parteien als die "wahren Machtträger", sondern sie billigen dies auch und berufen sich ihrer Begründung auf Art 21 Abs 1 GG. Von dieser Norm behaupten sie, daß sie die Anerkennung des Parteienstaates durch die Verfassung bedeute. Eine Divergenz zwischen der heutigen Verfassungswirklichkeit und der Verfassungstheorie wird nicht oder nur in Teilbereichen gesehen. So meint Henke [67], "daß die Parteien die entscheidende Macht im Staat besitzen, daß "in Wirklichkeit" sie darüber entscheiden, was im Staat geschieht, indem sie das Handeln der Staatsorgane, auch wenn man es sich formell selbständig denkt, seinem Gegenstand und Inhalt nach bestimmen, daß die Staatsorgane

---

66) Die Bezeichnung "Parteienstaat" ist an sich kein staatsrechtlicher Terminus, sondern nur eine Akzentuierung einer Staatsform, deren staatliche Organe ohne entscheidende Mitwirkung der Parteien nicht funktionsfähig sind. So etwa auch Koellreutter, Die politischen Parteien im modernen Staat, S. 86; Radbruch, in Anschütz-Thoma, Handbuch des dt. Staatsrechts, Bd. I, S. 294; Thoma, a.a.O. wie Radbruch, S. 190. Ursprünglich enthielt sich die so verstandene Bezeichnung jeder Wertung, bis sie teilweise zum negativen Schlagwort derer wurde, die eine Demokratie wegen der notwendigen Mithilfe der Parteien ablehnten; vgl. dazu Huber, Dt. Staatsrecht. Neuerdings wird sie als Terminus für eine Demokratie verwandt, der das Repräsentationsystem fremd ist; so hauptsächlich entwickelt von Leibholz. vgl. dazu Henke, Das Recht der Politischen Parteien, S. 5; und Kremer, Der Abgeordnete, S. 87, Note 86.

67) Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 86.

bloße Werkzeuge der Parteipolitik sind". Dabei sei der Bereich der Ämter und Behörden also der Staatsorganisation, nicht ohne weiteres hinfällig, auch wenn es eine Macht gebe, die das politische Handeln im Staat bestimme und die auf die Ämter unmittelbaren Einfluß nehme. Die Parteien blieben auf den staatlichen Charakter der von ihnen beeinflußten Maßnahmen und Entscheidungen angewiesen. Die öffentliche Gewalt sei also geteilt, aber beide Teile seien legitim und legal, denn der Einfluß der Parteien auf die Staatsorgane diene deren demokratischer Legitimierung und sei "verfassungsrechtlich vorgesehen und geordnet" [68].

Das Spannungsverhältnis zwischen Amt und Macht sei im Parteienstaat so überwunden worden, daß die Parteien zunächst ein Staatsorgan "besetzt" hätten, nämlich das Parlament, und dann von da aus die übrigen Staatsorgane unter ihren Einfluß gebracht hätten. Das Besondere an diesem Vorgang sei nun, daß die Parteiführer, zwar Abgeordnete und später Minister, Regierungschefs und Staatsoberhäupter wurden, als Amtsträger aber nicht aufhörten, zugleich Parteiführer zu sein [69].

Bei Leibholz [70] ist die Einschaltung der Partei als "Sprachrohr des organisierten Volkes" [71] "in den Massendemokratien der großen Flächenstaaten" [72] fast zwangsläufig. "Sie sind es, die die Millionen von politisch mündigen Aktivbürgern erst organisieren und aktionsfähig machen" [73]. Dabei handele es sich um "eine Form der Demokratie, die in ihrer ganzen Struktur von der repräsentativen parlamentarischen Demokratie nicht nur technisch in diesem oder jenem Punkt verschieden ist, sondern in allen wesentlichen Punkten diametral entgegengesetzt" sei [74].

Dies sei der moderne Parteienstaat. Und in diesem ergebe es sich, "daß die volonté générale in der parteistaatlichen Demokratie durch die Parteien nicht

---

68) Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 88.

69) Henke, a.a.O., S. 89.

70) Leibholz, Das Wesen der Repräsentation in Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 2. Aufl. Berlin 1960, S. 118.

71) für dieses Zitat bei Leibholz, a.a.O. S. 118 in Note 2 angegeben: Triepel, Staatsverfassung, S. 33; Hellpach, Krise des Parlamentarismus, S. 5; E-Kaufmann, Die Westmark, 1921, S. 208; auch in Leibholz, Gestaltwandel, S. 225; Abendroth, PVS 64, S. 310; a.A. Kremer, Der Abgeordnete, S. 60.

72) Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 118.

73) Leibholz, Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, S. 225.

74) Leibholz, Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, in R-St-W Bd. III, S. 110.

mit Hilfe des Prinzips der Repräsentation, sondern der Identität, d.h. mit Hilfe desselben Prinzips, das in der unmittelbaren Demokratie zur volonté générale führt, gebildet wird. Wie in der unmittelbaren Demokratie der Wille der Mehrheit der Aktivbürgerschaft mit dem Willen des Volkes identifiziert wird, wird in der parteienstaatlichen Massendemokratie der Wille der jeweiligen Parteienmehrheit zum Beispiel im Parlament oder in der Regierung mit der volonté générale gleichgesetzt" [75].

Im modernen Parteienstaat werde so die Regierung in ihren Entschließungen maßgeblich durch die Parteien bestimmt [76]. Die wechselnden Parteien und Parteienmehrheiten seien "verfassungsmäßig zur Regierung berufen" [77], die jeweils herausgestellten Parteiminister seien lediglich "das ausführende Organ der zur Staatsleitung erkorenen Parteien, von deren Anweisung sie abhängig" [78] bleiben.

Während Leibholz eine tatsächliche Verwirklichung dieses Parteienstaates für die Verfassungswirklichkeit der Weimarer Verfassung anzunehmen sich noch scheute [79], hat er dagegen für die heutige Situation in der Bundesrepublik Deutschland keine Bedenken. Art 21 Abs 1 GG deute darauf hin, "daß man in Bonn, auch wenn dort nur von einer Mitwirkung der politischen Parteien bei der Willensbildung des Volkes gesprochen wird, doch den modernen demokratischen Parteienstaat [80] als Ganzes sanktionieren und die Parteien als die politisch entscheidenden Elemente in die Verfassung einbauen wollte" [81].

Auch das Parlament würde dabei zu einer Stätte, wo gebundene Parteibeauftragte eine anderweitig getroffene Entscheidung registrieren ließen [82], was eine Verschiebung des politischen Schwergewichts vom Parlament zu den Parteien hin bedeutet [83]. Allerdings wehrte das Bekenntnis zu den Grundsätzen des libe-

---

75) Leibholz, Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, in R-St-W Bd. III, S. 106.

76) Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 121.

77) Repräsentation, S. 121.

78) Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 121.

79) Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 121, 122.

80) Es ist "Tatsache, daß im modernen Parteienstaat, wie etwa in der BRD, die Willensbildung innerhalb des Staates sich mit Hilfe der Parteien vollzieht, weil nun einmal die Parteien es sind, die im Parlament die Gesetze beschließen, den Etat bewilligen, die Regierungsbildung beherrschen, die Regierungsführung kontrollieren, den Bundespräsidenten wählen, das Zusammenspiel zwischen Bund und Länder maßgeblich beeinflussen". (Leibholz, Gestaltwandel, S. 244.

81) Leibholz, Parlamentarismus, S. 357.

82) Leibholz, Gestaltwandel, S. 226.

83) derselbe, Gestaltwandel, S. 226.

ralrepräsentativen Parlamentarismus wenigstens gewisse äußerste Konsequenzen des Parteienstaates ab [84] [85].

Ebenfalls Verfechter der Lehre vom Parteienstaat ist Sternberger [86]. Er bekennt sich ausdrücklich zur "Parteienregierung", sie sei "die lebendige Exekutive" [87], und meint, daß bei dieser Parteienregierung der Platz der Herrschaft leerbleibe [88].

Einen weitreichenden Einfluß der politischen Parteien auf die Staatsorgane, sieht auch Häberle als garantiert, da jene "bei der höchst komplexen-politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, wirken sie auch bei der Staatswillensbildung mit" [89]. Art 20 Abs 2 und Art 21 seien "unter den Bedingungen heutiger (d.h. parteidemokratischer) Wirklichkeit schon im Ansatz zusammen zu sehen [90].

Nicht ganz deutlich wird die Stellungnahme im Parteienbericht [91]. Dort heißt es zwar [92], daß die Frage offen gelassen werden könne, ob sich die faktischen Einwirkungen der Parteien auf die verschiedenen Sphären der Staatstätigkeit mit den Verfassungsnormen insbesondere mit Art 21 GG begründen ließen. Es wird dann aber doch ausgeführt, die Übertragung der Mitwirkung an der politischen Willensbildung gewähre "den Parteien die Legitimation, sich in der Demokratie überall dort, wo Staatsgewalt ausgeübt wird, einzuschalten" [93].

---

84) Leibholz, Gestaltwandel, S. 239.

85) nicht so eng, v.d. Heydte, Die Freiheit der Parteien, in Die Grundrechte Bd. II, S. 501 f; k. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, VVDStRL Heft 17 (1959), S. 51, danach hat Art 38 I 2 GG die Funktion, wenigstens die Abgeordneten vor einer Beeinflussung durch die Parteien abzuschirmen.

86) Sternberger, Dolf, Das angebliche Unrecht der Parteienregierung, in Parlamentarismus, Köln, Berlin, 1967, S. 374 ff.

87) Sternberger, Das angebliche Unrecht der Parteienregierung, S. 389.

88) Sternberger, a.a.O. S. 389.

89) Häberle, Peter, Unmittelbare staatliche Parteifinanzierung unter dem Grundgesetz-BVerfGE 20/56, in Jus 1967/64 ff (66).

90) Häberle, a.a.O., Jus 1967/66.

91) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt, Berlin, 1957 (abgekürzt: Parteienbericht).

92) Parteienbericht, S. 74, 77.

93) Parteienbericht, S. 77.

b) Gemäßigte Auslegung

Für einen etwas geringeren Einfluß der Parteien im Staat, er soll im wesentlichen auf die Zuständigkeiten und Funktionen des Parlaments beschränkt sein, setzt sich eine Vielzahl von Autoren ein. Ein einheitliches Bild ihrer Meinungen und der dafür abgegebenen Begründungen (soweit überhaupt vorhanden) läßt sich nur schwer zeichnen. Einigkeit, wenn dieser Ausdruck hier verwendet werden darf, besteht nur darin, daß den Parteien aus Art 21 GG das Recht zustehe, auf die Tätigkeiten des Parlaments und die Regierungsbildung einzuwirken. Dabei sind insbesondere zu nennen, die Gesetzgebung, die Wahl des Bundeskanzlers und die Kontrolle der Regierung.
Für die Fülle der hier anzutreffenden Meinungen spricht es, daß darunter Verfechter der Lehre vom Parteienstaat [94], mit Einschränkungen natürlich, wie auch Kritiker [95] dieser Lehre, zu finden sind. Die Wertung aber als "herrschende Meinung" dürfte für diese Meinungsgruppe angewendet werden.
So meint Friesenhahn, daß "unsere Verfassung ein offenes Bekenntnis zum Parteienstaat"[96] ablegt, er selbst, "vermag nicht allen Thesen beizustimmen, die über den heutigen Parteienstaat aufgestellt worden sind" [97]. Die Parteien seien "die Machtträger in der Demokratie" [98], durch Art 38 GG aber hätten sie "rechtlich über die Abgeordneten nicht mehr Macht als ihre Vorläufer in den liberalen Repräsentantenversammlungen" [99], damit also nur einen begrenzten Einfluß auf das Parlament. Da er dann eine Selbständigkeit der Regierung vom Parlament annimmt [100], ist eine Einflußnahme der Parteien auf diese danach weitgehend ausgeschlossen, "selbst wenn die Regierung durch eine Partei gebildet wird, die die

---

94) so Friesenhahn, Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung, in Hefte der Vereinigung für den Gedankenaustausch zwischen deutschen und italienischen Juristen e.V., Heft 4, Karlsruhe 1969, S. 3.

95) so etwa Scheuner, Polit. Repräsentation und Interessenvertretung, in DÖV 1965/578.

96) Friesenhahn, Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung, S. 3.

97) derselbe, Parlament und Regierung im modernen Staat, in VVDStRL Heft 16.

98) Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung, S. 1.

99) Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16/23; ein gewisser Widerspruch in diesen beiden Stellungsnahmen läßt sich nicht bestreiten; zumindest ist der Ausdruck "Machtträger" etwas mißverständlich, wenn er andrerseits den Parteien nur geringen Einfluß selbst auf die Abgeordneten zubilligt.

100) Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, a.a.O. S. 33 ff.

absolute Mehrheit errungen hat" [101].

Der Bereich der politischen Willensbildung stecke "zugleich die Grenzen des verfassungsrechtlichen institutionalisierten und garantierten Einflusses der Parteien ab" [102], meint v. Mangoldt, und dazu gehöre das Aushandeln von Ministersitzen, sowie über die Fraktionen das parlamentarische Mitwirken an der Gesetzgebung, Verwaltung und Staatskontrolle (Untersuchungsausschüsse, Haushaltsbewilligung, Fragestunden) [103].

Ähnlich auch Menger [104], "die Aufgaben des das Volk repräsentierenden Parlaments sind vielmehr ... selbst jedenfalls mittelbar Aufgaben der Parteien geworden" [105].
Mißverständlich hier Hesse [106], wenn er einerseits meint, "politische Willensbildung darf nämlich nicht mit Ausübung der Staatsgewalt im Sinne des Art 20 Abs 2 Satz 2 GG identifiziert werden, mit der Folge, daß die Parteien sich überall dort einzuschalten legitimiert wären, wo Staatsgewalt ausgeübt wird" [107], er aber dann in einer Replik auf einen Einwand von Peters [108] ausführt: "Ich habe diesen Begriff (der politischen Willensbildung, d. Verf.) nicht auf die politische Willensbildung im Parlament beschränkt, ..., sondern bewußt die Regierung und auch das Amt des Bundespräsidenten einbezogen" [108a].

---

101) derselbe, Parlament und Regierung im modernen Staat, a.a.O. S. 52.

102) v. Mangoldt, Hermann, in v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. Berlin, Frankfurt, 1957/1964, S. 623.

103) derselbe, v. Mangoldt-Klein, S. 623.

104) Menger, Zur Verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen politischen Parteien, in AÖR, Bd. 78, S. 149 ff.

105) Menger, a.a.O. AöR, Bd. 78, S. 159. Er begründet dies mit den verschiedenen Vorschriften über einfache und qualifizierte Mehrheiten im Bundestag und den Rechten bestimmter Minderheiten, durch die "das Grundgesetz die faktische Entscheidungsgewalt (gemeint wohl im Bundestag, der Verf.) der politischen Pareien" anerkenne. (a.a.O. S. 159) Derartige Regelungen über Abstimmungen gab es in Parlamenten schon immer, daraus eine Entscheidungsgewalt für die politischen Parteien abzuleiten, geht wohl zu weit.

106) Hesse, Konrad, Die Verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, VVDStRL 17/20 ff.

107) Hesse, a.a.O. VVDStRL 17/25.

108) Peters, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, VVDStRL 17/108.

108a) Hesse, VVDStRL 17/117: Daß Regierung und Bundespräsident zum Bereich der organisierten Staatlichkeit gehören, ihre Tätigkeiten unter Art 20 Abs 2 GG fallen, dürfte nicht zweifelhaft sein. Dann kann aber die politische Willensbildung diesen Bereich nicht einmal umfassen (Hesse, a.a.O. S. 117), ein ander Mal nicht. (Hesse, a.a.O. S. 25)

Wie v. Mangoldt-Klein und Menger, meint auch v. d. Heydte, daß die Mitwirkung, die den Parteien in der Verfassung garantiert sei, "sich auch auf eine Mitwirkung in der gewählten Volksvertretung bei der Gesetzgebung und der Kontrolle der vollziehenden Gewalt" erstrecke [109].

Auf dieser Linie auch Badura [110], der meint, daß es der demokratische Parlamentarismus voraussetze, "daß die Parteien durch die Fraktionen an der parlamentarischen Willensbildung teilnehmen".

Nicht ganz klar die Aussage von Ellwein [111], die politische Willensbildung umfasse "alles, was dem Herbeiführen von wichtigen Entscheidungen durch die obersten Organe" [112] [113] vorausgehe.

Zu dieser Gruppe sind wohl auch Scheuner [114], Hennis [115] und Menzel [116] sowie Moecke [117] zu zählen.

c) Restriktive Auslegung

Das Maß der von der Verfassung garantierten Einwirkungen der politischen Parteien auf die Staatsorgane beschränkt am stärksten der jetzt zu bringende Kreis von Meinungen.

---

109) F. v. d. Heydte-Sacherl, Soziologie der deutschen Parteien, S. 78.

110) Badura, Bonner Kommentar, Art 38, Rdnr. 71.

111) Ellwein, Thomas, Politische Verhaltenslehre, 4. Aufl. Stuttgart 1965.

112) Ellwein, Politische Verhaltenslehre, S. 85.

113) Das was wichtigen Entscheidungen vorausgeht, können die oben erwähnten Abstrahlungen des Prozesses der Volkswillensbildung sein, die als nützlich für die Vorbereitung von Entscheidungen angesehen wurden; es kann aber auch eine massive Einflußnahme sein, die das oberste Organ zum reinen "Verkünder" von anderweitig getroffener Entscheidung degradiert.

114) Scheuner, Der Bereich der Regierung, in Festschrift für Smend, S. 286 f (290) und derselbe, in Politische Repräsentation und Interessenvertretung, DÖV 1965/577, 579.

115) Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, in Recht und Staat, Bd. 300/301, S. 48, sehr kritisch gegenüber der Lehre vom Parteienstaat mit Nachweisen.

116) Menzel, Ermessensfreiheit des Bundespräsidenten bei der Ernennung der Bundesminister, in DÖV 1965/590 f.

117) Moecke, Die verfassungsrechtliche Stellung der Fraktion, in DÖV 1966/164; der von gewissen Bindungen des Abgeordneten an seine Partei durch die Mitgliedschaft in der Fraktion spricht.

Während vor allen Dingen die Verfechter der Lehre vom Parteienstaat einen Einfluß auf alle Staatsorgane zubilligten, die letztgenannte Gruppe immerhin sämtliche Funktionen des Parlaments und die Regierungsbildung dazurechneten, werden hier noch einige Abstriche von den Einwirkungsmöglichkeiten der politischen Parteien vorgenommen.

Am deutlichsten wird diese Meinung von Seifert [118] vertreten. Die Parteien hätten ein verfassungsgemäß gesichertes Recht, im Rahmen der mittelbaren Volkswillensbildung im Parlament mitzuwirken. Daraus folgten "z.B. ein Recht zur Fraktionsbildung ... und die fraktionsmäßige Besetzung der Ausschüsse" [118a]. Sie umfasse "im Rahmen der Kompetenzen des Bundestages auch noch die Kanzlerwahl und den Anteil an der Wahl des Bundespräsidenten und der Bundesverfassungsrichter" [119]. Damit sei aber "die Grenze der verfassungsmäßigen Funktionsgarantie für die Parteien erreicht" [119a]. Das Mitwirkungsrecht des Art 21 GG beziehe sich "nicht auf die Staatswillensbildung, die nach Art 20 Abs 2 GG, außer dem Volk noch durch besondere Organe der Gesetzgebung, vollziehenden Gewalt und Rechtssprechung vorgenommen" werde [119b].

Die Grenze liege vor allem bei der Kanzlerwahl, die Kabinettsbildung selbst könne verfassungsrechtlich nicht mehr als Bestandteil der Volkswillensbildung im Sinne des Art 21 Abs 1 Satz 1 GG angesehen werden [120].

Ähnlich auch die Meinung von Maunz [120a]. Er billigt auch nur eine Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes nach Art 21 Abs 1 Satz 1 GG zu und nicht an der Staatswillensbildung nach Art 20 Abs 2 GG [121]. Dabei läßt er allerdings im Unterschied zu Seifert [122], auch eine Beteiligung der Parteien zu "durch Regierungsbildung und Entsendung von Parteiangehörigen in die Regierung" [123]. Andererseits betont er noch die Freiheit des Abgeordneten von Bindungen, selbst an das Programm der eigenen Partei [124]. Die Folge ist eine sehr weitgehende Unabhängigkeit des Parlaments von den politischen Parteien.

---

118) Seifert, Zur Rechtsstellung der politischen Parteien, DÖV 1956/1 ff.

118a) Seifert, a.a.O., DÖV 1956/2.

119) Seifert, a.a.O., DÖV 1956/2.

119a) derselbe, a.a.O.

119b) derselbe, a.a.O.

120) derselbe, a.a.O.

120a) Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, Art 21 Rdnr. 38.

121) Maunz, a.a.O., Art 21 Rdnr. 38, Note 1.

122) Seifert, a.a.O., DÖV 1956/2; wie oben ausgeführt liegt nach Seifert die Grenze des Mitwirkungsrechtes bei der Kanzlerwahl.

123) Maunz-Dürig-Herzog, Art 21, Rdnr. 36.

124) Maunz, Deutsches Staatsrecht, S. 352.

Auch Lenz verweigert den Parteien eine Mitwirkung über den engen Bereich der Willensbildung des Volkes im Sinne von Art 21 GG [125].

2. Die Bedeutung des Art 21 GG für die Bewertung des Parteieneinflusses

Aus Art 21 GG allein ist eine abschließende Wertung dieser Frage nicht möglich. Denn wie gesehen gibt es Ausstrahlungen aus dem Prozeß der Volkswillensbildung, weil dieser nicht vollständig abgeschlossen sein darf vom praktischen politischen Leben, soll er seinen Zweck nicht verfehlen, das Volk für seine Funktion im Staat mündig zu machen.
Diese Ausstrahlungen in Form von verschiedenen Meinungen, Denkmodellen, Problemlösungen, die sich aus diesem Prozeß herauskristallisiert haben, sollen gewiß nicht in einem leeren Raum verpuffen [126]. Das Volk ist nicht losgelöst vom Staat, sondern dessen wesentlicher Faktor; der Willensbildungsvorgang ist Teil des Verfassungslebens. Wirkungen auf die Organe, die das Volk im Staatsaufbau umgeben, sind also selbstverständlich. Wie ja auch andrerseits im demokratischen Staate die Staatswillensbildung aus der Auseinandersetzung verschiedener Kräfte entsteht [127]. Und dieser Prozeß der Formung der politischen Richtung im Staat "vollzieht sich freilich nur zum Teil im Bereich der institutionellen staatlichen Einrichtungen, er erstreckt sich auch auf einen wesentlich weiteren Bereich des öffentlichen Lebens" [128].

---

125) Lenz, in Hamann-Lenz, S. 352, 353.

126) auch Abendroth, Innerparteiliche Demokratie, S. 309, meint, daß die politische Willensbildung mehr sein sollte, als bloße Bestimmung der Repräsentanten, da eine gewisse Einwirkung der Bürger auf politische Entscheidung verhindern würde, daß diese politisch müde werden; ähnlich Lenz in Hamann-Lenz, S. 353; a.A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie, S. 449, "Wähler entscheiden keine Streitfragen".

127) Nicht zu vereinbaren mit den heutigen Gegebenheiten ist die Lehre des "einheitlichen Willens" des Staates von Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 540 ff. Zwar wird von Jellinek, S. 550, auch anerkannt, daß ein Staatswille auch "aus den Willensakten mehrerer Individuen" oder Organe entstehen können, dieser Wille wird aber als aus einem "gemeinsamen Willensakt" entstanden gesehen. Das in der Willensbildung offene System der Demokratie, in dem sich Staatswillen auch aus Auseinandersetzungen bilden kann, ist in dieser Lehre noch nicht verwertet.

128) Scheuner, Parteien und Auswahl der politischen Leitung, DÖV 58/642.

Durch diese Anerkennung der Öffnung für den öffentlichen Bereich wird versucht, die "Trennung von Legalität und Legimität" [129] wenn auch nicht zu beseitigen - sie ist zur Erhaltung der Ordnung unumgänglich [130] - so doch zu mildern. Und gerade Art 21 GG, der die Kräfte, die die gesellschaftlichen Strömungen aufnehmen und ihnen zu Gewicht verhelfen, als real anerkennt, will zu dieser Milderung der Spannung von Legalität und Legitimität beitragen [131].
Ist deshalb die Auswirkung der Volkswillensbildung auf den Staat faßbar geworden? Wegen Art 21 Abs 1 GG ist diese Einwirkung aus dem Bereich der Gesellschaft also zulässig. Allerdings wurde oben bereits festgestellt, daß die Parteien als maßgebliche Faktoren bei der Erfüllung ihrer ihnen dabei zukommenden Funktionen nicht dem Bereich der verfaßten Staatlichkeit zugerechnet werden dürfen. Sie dürfen dort auch nicht verankert sein, weil sie sonst diesen sich im Bereich der Gesellschaft abspielenden Prozeß der Willensbildung nicht leiten könnten. Denn jener engere Bereich der Staatsorganisation hat eine eigene Bedeutung, er steht der Gesellschaft selbständig gegenüber.
Nicht läßt sich aus der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes gem. Art 21 Abs 1 ableiten, wie stark dabei die Einwirkungen auf den Staat, bzw. seine Organe sein dürfen und wo für einen daraus hergeleiteten Einfluß die Grenze liegt.

3. Heranziehung weiterer Verfassungsgrundsätze und -normen

Gibt aber eine Norm für sich allein, hier der Art 21 Abs 1 GG, keine klare Aussage, so sind zur Auslegung insbesondere die Normen heranzuziehen, aus denen die Grundprinzipien der Verfassung [132] herzuleiten sind, und diejenigen, mit denen eine Berührung, wenn nicht Kollision, möglich ist. Denn die Verfassung ist "als Einheit zu begreifen und zu interpretieren" [133]; die einzelne Norm steht

129) Henke, Parteien im Staat des GG, DÖV 58/646, umschreibt so die Erstarrung der Staatsordnung, ihre zunehmende Selbstgenügsamkeit und ihre "Abschattung gegen die lebendigen Kräfte des Volkes".

130) Henke, a.a.O. DÖV 1958/646.

131) ähnlich Henke, a.a.O. DÖV 58/650.

132) vgl. BVerfGE 2/403; Schmitt, Verfassungslehre, S. 199; Hesse, Grundzüge, S. 18.

133) Leibholz, Zu den Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in Strukturprobleme, S. 315; ähnlich auch Münch, Bundesregierung, S. 66, "der erste Schritt über den Wortlaut hinaus führt auf den Zusammenhang des ganzen Gesetzes". BVerfG NJW 1970/1730; Graf, BayVBl 1971/56, m.w.N..

nicht für sich allein.

a) Das Prinzip der Gewaltenteilung

Läßt sich ein derart weitgehender Einfluß wie ihn die Parteien in der BRD besitzen und ausüben noch mit dem in der Verfassung verankerten Prinzip der Gewaltenteilung [134] vereinbaren? Kann dieses Prinzip zur Interpretation des Art 21 Abs 1 herangezogen werden?

α) Bedeutung heute

Die Gewaltenteilung ist heute nicht mehr in dem ursprünglichen strengen Sinn zu verstehen, hier ist wohl auch Montesquieu [135] falsch interpretiert worden [136]. Es muß aber "doch anerkannt werden, daß zu einem festen Bestandteil unseres Verfassungsrechts der Satz gehört, daß die Ausübung der Staatsgewalt in der Hand verschiedener von einander unabhängiger Organe liegen muß und daß die Anerkennung dieses Satzes in der Tat zum Wesen eines Rechtsstaates gehört" [137]. Und Art 20 Abs II Satz 2 [138] deutet darauf hin, "daß die Staatsfunktionen möglichst auf diese drei Gewalten hingeordnet werden sollen

---

134) Zur Entwicklung des Begriffs vergleiche statt vieler Jellinek, Allgem. Staatslehre, S. 497 ff und Böckenförde, Gesetz und gesetzgeberische Gewalt, S. 35 f und S. 252 f. Eine umfangreiche Aufzählung von Zitaten bei Gehrig, Parlament, Regierung, Opposition, S. 207, 208.

135) De l'Esprit des Lois, Buch V, Kap. 14, letzter Absatz; Buch XI, Kap. 4 und 6; Zitat bei Billing a.a.O. S. 101.

136) Peters, Gewaltentrennung, S. 7.

137) Peters, Gewaltentrennung, S. 23; und das BVerfGE 2/16, 17 rechnet die Gewaltenteilung zu den grundlegenden Prinzipien der demokratischen und freiheitlichen Ordnung; BVerfGE 2/307 (329); Lerche, Grundrechte der Soldaten, in Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, S. 532, nennt die Gewaltenteilung ein "verfassungsrechtliches Strukturprinzip". Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 192, 200.

138) Neben Art 20 Abs 2 Satz 2 GG können zur Mitbegründung des Gewaltenteilungsgrundsatzes noch folgende Normen beigezogen werden: "Art 1 Abs 3 mit seiner Grundrechtsbindung der drei Gewalten; Art 19 Abs 1 GG mit seinem Verbot von in Gesetzesform gekleideten grundrechtsbeschränkten Individualakten; Art 20 Abs 3, wo ebenfalls nur von Tätigkeiten und Funktionen die Rede ist; die (am Gesetzestext unmittelbar teilnehmenden Überschriften zu den Abschnitt VII bis IX"; (Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art 20, Rdnr. 75) u.a..

und nicht vermischt werden dürfen" [139], und zeigt damit, daß "das geltende Verfassungsrecht an der konventionellen Dreiteilung der Gewalten festhält" [140].

Es ist anerkannt, daß heute die Gewaltenteilung "Gewaltentrennung im Sinne einer Gewaltenhemmung [141] und Macht-Balance" sein soll [142] und sie nach wie vor ein grundlegendes politisches Gestaltungsprinzip des Rechtsstaates bleiben muß [143]. Die staatliche Gewaltausübung soll dadurch abgeschwacht [144] und relativiert werden, daß die eine Gewalt jeweils die Machtausübung der anderen Gewalt in verfassungsmäßig geordneter Weise begrenzt [145]. Keine Ge-

---

139) BayVerfGH n. F. Teil II Bd. 10 S. 62; Raiser, in Diskussionsbeiträge zu Peters, Gewaltentrennung, S. 36; ähnlich ebenda von Müller, S. 35; Hofmann, S. 36.

140) Maunz-Dürig-Herzog, Art 20, Rdnr. 77; Das BVerfGE 2/307 (331), E 10/14 (59, 60) meint, daß im Grundgesetz die Gewaltenteilung verschärft werden sollte; so auch Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, S. 67; Weber, Spannungen und Kräfte, S. 25, aber kritisch zur Funktionsfähigkeit, S. 42, 43; a.A. Peters, Gewaltentrennung S. 23 f, und ihm folgend Niethammer, a.a.O. S. 78, sie sehen eine Zurückdrängung des "überkommenen Teilungsprinzips durch neue Formen der Gewaltentrennung. Peters, a.a.O. S. 24, sieht dies insbesondere im "Prinzip des Föderalismus". Doch gehen beide Autoren von der Notwendigkeit der Gewaltenteilung aus und sprechen der herkömmlichen Dreiteilung nicht alle Bedeutung ab. Gehrig, Parlament, Regierung, Opposition, S. 229, meint, daß die Gewaltenteilung im Parteienstaat aufgehoben sei.

141) Lerche, Foderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21/83, nennt dies "Machtentschärfung", sie sei erster Sinn der Gewaltenteilung.

142) Maunz-Dürig-Herzog, Art 20 Rdnr. 78; Abelein, Der Bundestag als Kontrollorgan, S. 150; so auch Billing, a.a.O. S. 101; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD S. 199; Scheuner, Festschrift für Smend, S. 268; Schmitt, Verfassungslehre, S. 182 ff (186).

143) Parteienbericht, S. 74; auch Lohmar, Innerparteiliche Demokratie, S. 130.

144) BVerfGE 3/227 (247); E 5/85 (200); E 9/279; BayVerfGH Teil II Bd. 7 S. 121/122;
Bettermann, Die Unabhängigkeit der Gerichte und der gesetzlichen Richter, S. 529.

145) Hamann, Komm. S. 83; Maunz-Dürig-Herzog Art 20, Rdnr. 78; v. Mangoldt-Klein S. 589; Jansen, DÖV 54, 328; Küster AÖR 75, 401; Ipsen DVBl 49, 491; Giese, Komment. Art 20, Anm. II 6; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 194.

walt soll die andere ersetzen können [146] und möglichstes "Gleichgewicht" [147] soll zwischen den Gewalten herrschen [148]. Dabei schadet es nicht, daß dieses Prinzip der Gewaltentrennung im Grundgesetz nicht mit absoluter Schärfe und nicht lückenlos durchgeführt ist [149], es zu Berührungen, ja sogar Überschneidungen der Gewalten kommt [150].
Wesentlich ist nur, daß keine der drei Staatsgewalten in den Wesensbereich [151] einer anderen Gewalt hinübergreift und damit "also jede in ihrem Kernbereich unangetastet bleiben muß" [152]. Das Prinzip der Gewaltenteilung ist also auch

---

146) BVerwGE 2/114, dazu Bachof, Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht in der Rechtssprechung des BVerwG, 2. Aufl. 1963, S. 11; v. Mangoldt, Das Verhältnis von Regierung und Parlament, Dt. Landesref. zum III. Intern. Kongreß für Rechtsvergleichung S. 827.

147) Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, S. 67.

148) BVerfGE 5/85 (86); E 9/279, 280; v. Mangoldt, a.a.O. S. 820.

149) Hamann-Lenz, Komm. S. 81; Maunz-Dürig-Herzog, Art 20, Rdnr. 79; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 193; van Husen, AÖR 78/50; Jansen, DÖV 54, 328, BVerfGE 3/247; Küster, AÖR 75, 402 ff; Scheuner, Smend-Festschrift, S. 268, Exekutive und Legislative müssen oft gemeinsam handeln, und derselbe a.a.O. S. 286, Fußnote 87.

150) BayVerfGH n.F. 1959, Teil II, S. 126.

151) Bettermann, Die Unabhängigkeit der Gerichte und der gesetzlichen Richter, in Die Grundrechte (Bettermann-Nipperdey-Scheuner) Bd. III/2, S. 633.

152) Maunz-Dürig-Herzog, Art 20 Rdnr. 81;
Hamann, Lenz, Komm, S. 80; v. Mangoldt-Klein, S. 599; so im Prinzip auch Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 213. Zwar sieht er die einfache Gewaltenteilung ersetzt durch "drei Funktionssysteme", aber er meint auch dabei, daß kein staatlicher Akt und keine staatliche Institution "über gewisse Grenzen hinaus zu ihrer Bestimmung fremden Zwecken verwendet werden" dürfen; Küster AÖR 75/412; BVerfGE 9/280 f für den Kernbereich der Exekutive gegenüber dem Parlament; über das Spannungsverhältnis Regierung und Parlament und die dabei notwendige Selbständigkeit der Regierung, Friesenhahn, Parlament und Regierung S. 33; a.A. dann auf S. 37, auch Adolf Arndt in SJZ 1946, S. 83, "naturnotwendiger" Widerstreit Parlament und Regierung; Kleinrahm, ArchÖffR 79. Bd., S. 152 ff; a.A. Hamel, Gleichgewicht zwischen gesetzgebender und vollziehender Gewalt, S. 447 ff (455), er sieht vielleicht der damaligen Zeit etwas verhaftet, das Ideal in der "Gewaltenverbindung" erlaubt Eingriffe der Regierung in die Legislative;
Stern, Tagung für politische Wissenschaft, in PVS 64/38 - Regierung und Parlament jeweils abgegrenzte Funktionsbereiche mit Ermessungsspielraum.

heute keine bloße leere Formel [153] - ein gewisses Mindestmaß an Bedeutung ist so gut wie unbestritten - und es kann somit als allgemeingültiger Verfassungsgrundsatz [154] auch Bedeutung für Art 21 GG haben.

ß) Parteien und Gewaltenteilung

Der Grundgedanke der Gewaltenhemmung wird immer dort interessant, "wo die bedeutsamsten politischen Gewalten in Erscheinung treten. Daß hierzu auch die politischen Parteien gehören, ist eine Grunderfahrung der parlamentarischen Demokratie" [155], wenn man auf die rein tatsächliche Bedeutung der Parteien abstellt.

Dabei ist der mögliche Einwand, daß die politischen Parteien durch diese Machtverteilung gerade nicht ausdrücklich erfaßt worden sind, nicht stichhaltig. Es beweist nur, daß der Grundgesetzgeber in der Macht und im Einfluß der Parteien kein vorrangiges Problem gesehen hat [156].
Hier geht auch die Argumentation fehl, die den Parteien deshalb einen Einfluß auf die Staatsorgane zubilligt, weil die Parteien das Volk mediatisierten, mit ihm identisch seien [157], und alle Gewalt nach Art 20 Abs 2 GG von diesem ausgehe.
Dabei liegt ein doppelter Fehler vor. Eine Gleichsetzung des "Parteimehrheitswillens mit der volonté générale der Volksgemeinschaft" [158] ist in der Absolutheit nicht möglich [159]. Und durch Art 20 Abs 2 Satz 2 wird festgelegt, daß das

---

153) Scheuner, Festschrift für Smend, S. 280, "nach wie vor wesentliches Organisationsprinzip".

154) Zur Bedeutung von allgemeinen Verfassungsgrundsätzen für das Gesamtbild des Staates, vgl. BVerfGE 2/380 (403) und ihm folgend Münch, Bundesregierung, S. 71; zu dieser Frage auch Schmitt, Verfassungslehre, S. 199.

155) Niethammer, Parteipol. Betätigung der Richter, S. 78, ähnlich Billing a.a.O. S. 103; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 196.

156) so auch Seifert a.a.O. DÖV/2; ähnlich Wildenmann, Gutachten, S. 9.

157) Leibholz, Gestaltwandel S. 241; auch Weber, Spannungen und Kräfte, S. 22, stellt diese Mediatisierung fest.

158) Leibholz, Parlamentarismus, S. 122 u. Gestaltwandel, S. 224; zum Verhältnis von öffentlicher Meinung und Parteimeinung, vgl. Duverger, politische Parteien, S. 428.

159) Leibholz selbst äußert Bedenken, denn "in den modernen Massenstaaten liegen die Verhältnisse sehr viel komplizierter als etwa in den rein plebiszitär fundierten Schweizer Kantonen" (Parlamentarismus, S. 122).

Volk seine Staatsgewalt im wesentlichen durch Wahlen und Abstimmungen ausübt; daraus ist also auch keine Einflußnahme der Parteien auf die Staatsorgane abzuleiten.

Aber der diesbezügliche Aufwand des Grundgesetzes zur Kontrolle und Machtbegrenzung der Gewalten wäre sinnlos, wenn einem dritten Organ (Machtträger) Einfluß auf sämtliche Gewalten gegeben würde [160]. Denn die gewisse Rivalität, das Spannungsverhältnis fielen weg [161], die Voraussetzung für eine gegenseitige Kontrolle und Gewalthemmung sind. Die "formelle Gewaltenteilung" [162] wäre aufgehoben [163], in Wahrheit handelte es sich um nur mehr eine Gewalt [164], die einen "gewaltenvereinigenden Monismus" [165] hervorrufe!

So kann allein aus dem Prinzip der Gewaltenteilung den politischen Parteien ein verstärkter oder gar bestimmender Einfluß allenfalls auf ein oberstes Bundes-

---

160) Würde man einen derartigen Einfluß gutheißen oder wenigstens wie im Parteienbericht (S. 74) billigen, könnte man Bemühungen um die Abgrenzung der einzelnen Gewalten nur noch als lächerlich und bloße Denkübungen bezeichnen. So wenn Maunz, Deutsches Staatsrecht, S. 355 c, ausführt: "Weiter geht aber die Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Bundestages nicht. Bei ihm ruht also nicht etwa "die ganze Fülle der Bundesgewalt", soweit sie nicht ausdrücklich auf andere Bundesorgane übertragen worden ist. Vielmehr gilt an Stelle einer Vermutung zugunsten der Zuständigkeit des Bundestages das Prinzip der Gewaltenteilung (Art 20 Abs 2). Danach kann der Bundestag nicht Aufgaben der Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung in Anspruch nehmen, auch nicht, soweit sie keinem anderen Bundesorgan ausdrücklich zugesprochen sind".

161) Wüst, Der Föderalismus als zeitgemäßes Ordnungsprinzip, BayVBl 70/420.

162) Zur Trennung von formeller und materieller Gewaltenteilung, vgl. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 609 ff.

163) Das System von "checks an balances", das die einzelnen Gewalten hindert, ihre gesetzliche Sphäre zu überschreiten, gerät aus dem Gleichgewicht, wenn die formellen Funktionen nicht mehr geschieden sind.

164) Weber, Spannungen und Kräfte, S. 26; ähnlich auch Gehrig, Parlament, Regierung, Opposition, S. 228.

165) Thoma, Die Funktionen der Staatsgewalt, S. 118; auch Montesquieu, XI, 6, S. 221, zit. bei Gehrig, a.a.O. Note 140, hat diese Gefahr schon erkannt, denn er meint, daß es keine Freiheit mehr gebe, wenn die beiden Gewalten vereinigt wären.

organ zugestanden werden, soll der Kontroll- und Gewaltenbegrenzungsmechanismus des Grundgesetzes nicht gestört oder sogar vollständig aufgehoben werden [166]. Unter den gegenwärtigen Zustanden glaubt Bettermann, daß die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive unter dem parlamentarischen Regierungssystem nicht mehr funktioniere. Sie könne dies auch in dem Maße nicht, in dem die politischen Parteien neben der Legislative auch die Exekutive beherrschten [167].

Ein starker Einfluß der politischen Parteien auf mehrere Staatsorgane setzt die Verfassungsregelung der Gewaltenteilung also weitgehend außer Kraft.

ɣ) Ersetzung der Gewaltenteilung durch den Gegensatz von Regierung und Opposition

Als Ersatz für die Gewaltenteilung im herkömmlichen Sinne kann auch nicht der Gegensatz von Regierung und Opposition bemüht werden [168]. Von ihm wird behauptet, er erfülle "die Funktion der politischen Verteilung der Macht in einer

---

166) Nach Niethammer a.a.O. S. 78 "erscheint die Gewaltenhemmungslehre in einem neuen Licht" seit die Parteien im Staat maßgeblich mitbestimmen; so auch Kaak, Die Parteien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, 2. Auflage Bonn 1964, S. 13. Nähere Ausführungen macht Niethammer aber nicht. Wildenmann, Gutachten, S. 6, sieht hier ein spezifisches Problem der Gewaltenteilung".

167) Bettermann, Die Unabhängigkeit des Richters - Ein Cappenberger Gespräch Köln, Berlin 1969, S. 49, so auch Wüst, BayVBl 70/420; etwa anders sieht dies der Parteienbericht, S. 74, "Das Bestreben der Parteien auf andere Funktionen der Staatsgewalt als die Gesetzgebung Einfluß zu nehmen, kann nicht von vornherein als mit dem Verfassungsgrundsatz der Gewaltenteilung im Gegensatz stehend angesehen werden". Diese Aussage zu ungenau. Eine gewisse Ausstrahlung der Volkswillensbildung auf die Staatsorgane ist ja nicht zu vermeiden und auch zu billigen, die Grenze der Zulässigkeit muß aber festgelegt werden. Ähnlich unklar auch Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 38, Anm. 71, wenn er unter Hinweis auf Scheuner DÖV 57, 635 und Werner Weber, Festschrift Niedermeyer S. 267 sagt, "daß nicht jede Abweichung von diesem System strenger Funktionsunterscheidung zwischen Regierung und Parlament als Verletzung verfassungsrechtlicher Grundsatze gebrandmarkt werden kann" Natürlich nicht jede kleine Abweichung, aber spatestens dann, wenn in den "Kernbereich" eingegriffen wird. Eine derartige Argumentation klärt nicht, sondern verdrängt nur.

168) so Köppler, Parlament und Regierung, S. 175.

anderen sehr wirkungsvollen Weise" [169].

Es bestehen keine Zweifel, daß dieser Gegensatz zeitweise vorhanden ist und damit die Funktion einer gewissen Gewaltenhemmung hat. Gewaltenteilung selbst kann er nicht sein, weil die Macht ja gerade nicht zwischen Regierung und Opposition [170] aufgeteilt ist [171].

Daran ändern auch die Minderheitenrechte nichts, die im Grundgesetz und auch in der Geschäftsordnung des Bundestages statuiert sind.
So besitzt die Opposition, die über mehr als ein Drittel der Mandate verfügt, eine "sehr wichtige Sperrminorität" [171a]. Gegen ihren Willen kann keine Verfassungsänderung durchgesetzt (Art 79 Abs 2 GG), darf nicht der Verteidigungsfall (Art 115a GG) und vom Gemeinsamen Ausschuß nicht die durch einen Notstand bedingte Beschlußunfähigkeit des Bundestages (Art 115e Abs 1 GG) festgestellt werden. Die Mitwirkung einer Opposition in dieser Stärke ist erforderlich bei der Wahl der vom Bundestag (Art 94 Abs 1 Satz 2 GG) zu berufenden Richter

---

169) Parteienbericht, S. 74, ähnlich auch Scheuner, Der Bereich der Regierung S. 280, die "Ausbalancierung der verschiedenen politischen und sozialen Kräfte liegt bei den Parteien"; derselbe auch in DÖV 58/643, so auch Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S. 26; Hesse, Der unitarische Bundesstaat, S. 27; vgl. auch Gehrig, Parlament-Regierung-Opposition, S. 94.

170) Die Garantie zur Bildung einer Opposition kann, obwohl das geschriebene Verfassungsrecht den Begriff Opposition nicht verwendet, "aus der Entscheidung des Grundgesetzes für die Demokratie in Art 20 GG sowie auch aus der vom Grundgesetz mehrfach verwendeten Formel freiheitliche demokratische Grundordnung (Art 10, 11, 18, 21, 87a, 91)" abgeleitet werden; Gehrig, a.a.O. S. 262. Vgl. auch BVerfGE 2/13.

171) so auch Lohmar, Innerparteiliche Demokratie, S. 126, der sich dabei auf F.R. Allemann in Fußnote 327 beruft. "Die tatsächliche Machtverteilung in der Bundesrepublik entspricht der Rangfolge Bundeskanzler, Bundesregierung, Bundesverfassungsgericht, Bundesrat, Bundestag, wobei im Parlament die Opposition der Mehrheitsfraktion hinsichtlich des Einflusses im weiten Abstand folgt". Es wird also aus dieser Machtpyramide deutlich, daß die Opposition im Vergleich zur Regierung eine zu schwache Position hat, um wirklich ein Gegengewicht für eine effektive Gewaltenteilung zu sein.

171a) Gehrig, a.a.O. S. 267.

für das Bundesverfassungsgericht [171b], zur Zurückweisung des Einspruchs durch den Bundestag gem. Art 77 Abs 4 Satz 2 GG und, um die Öffentlichkeit bei den Sitzungen des Bundestages gem. Art 42 Abs 1 Satz 2 GG auszuschließen. Und außerdem steht einer Minderheit von einem Drittel der Abgeordneten nach Art 39 Abs 3 Satz 3 GG das Recht zu, die vorzeitige Einberufung des Bundestages durch dessen Präsidenten zu verlangen [171c].

Dennoch kann die Opposition von den Ausnahmefällen abgesehen nur machtbegrenzende Kontrolle ausüben, denn "der Status der Opposition ist nach wie vor bei weitem nicht mit dem politischen und sozialen Rang ausgestattet wie der der Regierung" [172].

Aber sogar diese gegenüber der Gewaltenteilung verringerte Funktion wird nicht ständig ausgeübt. Denn die Absicht der Opposition, an die Stelle der Regierung zu treten, löst nicht selten Tendenzen der Annäherung an die Regierung aus [173] [174]. Außerdem funktioniert diese "Balance" [175] auch nur dann, wenn

---

171b) Gem. § 6 Abs 5 BVerfGG müssen mindestens acht von zwölf Wahlmännern des Richterwahlausschusses ihre Stimme für einen Bewerber abgeben, damit dieser zum Richter gewählt ist.

171c) Ein Minderheitenschutz, der sich zugunsten der Opposition auswirken kann, ist weiter durch §§ 49 Abs 1 und 73 Abs 2 BTGO gegeben; vgl. dazu Gehrig, a.a.O. S. 268.

172) Lohmar, Innerparteiliche Demokratie, S. 127; auch Gehrig, a.a.O. S. 165 meint: "An realer Macht wie an Sachkenntnis ist die Opposition der Regierung weit unterlegen".

173) so auch Hättich, Politikwissenschaft, S. 122; Borm, Die Opposition im parlamentarischen Regierungssystem, S. 211; auch Besson, Regierung und Opposition, S. 233 spricht von der soziologischen Angleichung von Regierung und Opposition.

174) Diese Annäherung an die Regierung und deren Programm war auch bei der SPD zu beobachten, nachdem sie ihr "Godesberger Programm" verabschiedet hatte. Auch fürchtet jede Partei in die image-schädigende Position des ewigen Neinsagers und Kritikasters gedrängt zu werden; so Dorn, Wie öffentlich ist der Bundestag, S. 228; Dahrendorf hat diesen Weg bereits 1965 richtig vorausgesagt (Dahrendorf, Ralf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965, S. 222) "Aversion gegen Konflikt ist ein Grundzug autoritären politischen Denkens, dessen Praxis allemal nicht nur mit der Kontrollierbarkeit des Wandels, sondern auch mit der Freiheit der Bürger bezahlt wird. Hier also liegt der Angelpunkt unserer Kritik an der durchgängigen Abneigung sozialdemokratischer Politiker gegen Konflikte, ihre Sache nach Verantwortung, Einheit der Nation, Staat und Ordnung. Seit dem Godesberger Programm hat die SPD der Bundesrepublik ihre Poli-

Regierungs- und Oppositions-Parteien annähernd gleich stark sind. Diese Rolle kann im Falle einer "Großen Koalition" [176] von einer Kleinpartei nicht ausreichend wahrgenommen werden [177].
Da ein derartiges Parteibündnis, ja selbst eine Allparteienregierung [178] nicht ausgeschlossen werden kann, wird die Brüchigkeit der Meinungen offenbar, die

---

Fortsetzung der Fußn. 174) von S. 48:
tik der Umklammerung soweit getrieben, daß die Große Koalition schon verwirklicht scheint, bevor sie in der Regierung sitzt, den Preis zahlt die deutsche Gesellschaft mit der Vitalität ihrer demokratischen Institution".

175) wie Scheuner, Der Bereich der Regierung, S. 280 es nennt.

176) so Wüst, Der Föderalismus als zeitgemäßes Ordnungsprinzip, BayVBl 70/420; kritisch zu einer Großen Koalition insbesondere Abendroth, in PVS 64/315; er sieht dabei sogar die Freiheit der Willensbildung gefährdet.

177) Dies haben die Jahre 1966 mit 1969 gezeigt, als die FDP mit zehn Prozent der Abgeordnetenmandate allein personell nicht in der Lage war, die Regierung in allen Bereichen zu überwachen, geschweige denn ein ernstzunehmendes Gegengewicht darzustellen. Vgl. dazu auch Leibholz, Strukturprobleme, Einl. S. VIII, a.A. Lohmar, Innerparteiliche Demokratie S. 130. Er meint, daß gerade "eine Große Koalition die Gewaltenteilung im Staat wieder herzustellen in der Lage sein könnte. Das Parlament und seine Fraktionen würden sich wieder als Legislative und als Kontrollorgan der Regierung beobachten können, ein der Verfassung entsprechendes Selbstverständnis des Parlaments könnte möglich werden. Die Mehrheitsfraktion wäre nicht länger die parlamentarische Exekutive der Regierung, sondern die bei den großen Fraktionen im Parlament würden die Regierung, die aus Vertretern beider Parteien gebildet wäre, gegenüberstehen". Doch hat die Praxis bewiesen, daß diese Gedankengänge Theorie geblieben sind, wie es auch Abelein, Der Bundestag als Kontrollorgan, S. 155 bestätigt. Die Regierung der Großen Koalition hat über ihre eigenen Fraktionen ihre eigene Position dargetan, anstatt daß diese "die Regierung gestellt und in die Enge getrieben" hätte; auch Gehrig, Parlament, Regierung, Opposition, S. 198 spricht von einer Lähmung des parlamentarischen Dualismus.

178) so meint Besson, Regierung und Opposition in deutschen Politik, in Politische Vierteljahresschrift 1962, S. 238, daß im Grunde "die Allparteienregierung der geheimste Wunsch aller Gruppen" sei und daß dies auch den Zielvorstellungen der durchschnittlichen Politiker entspreche, die in besonderem Maße den Druck der Interessenverbände spürten. Ähnlich auch Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, S. 232 ff.

im Gegensatz der Parteien einen Ersatz für die verlorengegangene Gewaltenteilung gefunden zu haben glauben.
Um die Funktion der Gewaltenteilung auf diese Weise sicher erfüllen zu können, müßte dies verfassungsrechtlich institutionalisiert sein. So aber ist diese Gewaltenhemmung vom Belieben und den augenblicklichen Interessen der Parteien abhängig, ist also in dieser Form keineswegs garantiert. Bedenklich ist es auch deshalb, in der Opposition einen Faktor der Gewaltenteilung zu sehen, weil die Bedeutung und die Möglichkeiten der Opposition zurückgehen. "Es kann kein Zweifel bestehen, daß mit der fortschreitenden gesellschaftlichen Egalisierung die Basis einschrumpft, die die Voraussetzung ist für die Möglichkeit einer Balance politischer Macht" [179]. Und ein starker Einfluß der Parteien auf die Staatsorgane setzt die Verfassungsregelung der Gewalten, wie oben festgestellt, weitgehend außer Kraft.

δ) Grenze für den Einfluß der Parteien

Eine derartige Entwicklung ist aber besonders dann gefährlich, wenn sie nahezu lautlos und unbemerkt abläuft. Der einzelne Bürger glaubt dann noch, daß er sich durch Berufung auf einen Gewaltträger gegen eine mögliche Fehlbehandlung durch einen anderen Gewaltträger wehren kann. Und er spürt erst in dem ihn betreffenden Einzelfall, daß dieser Mechanismus in Wirklichkeit nicht mehr funktioniert [180]. Es wäre eine widersinnige Durchbrechung dieser Regelung, würde man den Parteien nun Einfluß in allen Bereichen geben, gerade den Parteien, die nicht durch das Kontrollsystem erfaßt sind; denn es ist "die öffentliche Gewalt in einer freiheitlichen Verfassung nicht der Mehrheit der Menge, auch nicht der Mehrheit ihrer Vertreter [181], allein übertragen, sondern unter mehrere Repräsentanten, die sich reziprok zu hemmen vermögen, verteilt" [182]. Denn stehen hinter den verschiedenen Gewalten, bzw. den Organen, die für die "checks und balances" verantwortlich sind, die gleichen parteipolitischen Kräfte, so handelt es sich in Wahrheit dann nur um eine Gewalt [183]. Und es ist doch wider-

---

179) Landshut, Die Auflösung der Klassengesellschaft, S. 456; ähnlich auch Lohmar, Innerparteiliche Demokratie, S. 129; kritisch zu den Möglichkeiten der Opposition in der Zukunft auch Krippendorf, Das Ende des Parteienstaates, S. 72.

180) Eigentlicher Sinn des Prinzips der Gewaltenteilung ist aber die Mäßigung der Staatsmacht zum Schutz der individuellen Freiheit. (so Scheuner, Festschrift für Smend, S. 267); ähnlich Leibholz, Gestaltwandel, S. 216; Lohmar, Innerparteiliche Demokratie, S. 130.

181) z.B. der Mehrheitsfraktion der Verfassung.

182) Hamel, Festschrift für Herrfahrdt, S. 121.

183) Weber, Spannungen und Kräfte, S. 26.

spruchsvoll und unmöglich, gleichzeitig Herrschaft auszuüben und zu kontrollieren [184]. "Grenze für die Ausdehnung der Mitwirkung der Parteien" an der Staatswillenbildung muß also auch das "Gewaltenteilungsprinzip" sein [185]. Dieses ist für den Einfluß der Parteien auf die Staatsorgane, den sie aus Art 21 GG und der daraus resultierenden Mitwirkungsgarantie am Prozeß der Volkswillensbildung herleiten, eine erste Einschränkung.
Die Parteien dürfen also nicht "überall dort, wo eine generelle Entscheidungsgewalt ausgeübt wird, eine Mitwirkung in Anspruch nehmen" [186].

b) Art 20 Abs 2 GG - Die Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen

Im weiteren ist zu prüfen, welche Verfassungsnormen noch zu einer konkreteren Auslegung des Art 21 GG verhelfen können. Wesentliches Element der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk sind Wahlen. Sie sollen dazu dienen, die Träger der funktionellen Staatsgewalt neu zu bestimmen [187].
Damit diese Ausübung der Staatsgewalt wirklich beim Volk liegt, ist Voraussetzung, daß der gesamte Prozeß der Vorbereitung und Durchführung der Wahl im Bereich der Gesellschaft liegt und staatsfrei bleibt. Daher verwehrt die demokratische Ordnung den Staatsorganen, sich in der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen, weil die Organerzeugung erst das Ergebnis der politischen Meinungs- und Willensbildung ist [188].

---

184) Edmund Burke, zitiert bei Fraenkel, Parlament und öffentliche Meinung, S. 184.

185) so auch Seifert, DÖV 56/2; er meint sogar (a.a.O. S. 1), "in dem Gesamtbild dieser um die Parteien herum gruppierten Verfassungsordnung scheint mir mehr als eine bloße Zurückhaltung des Grundgesetzgebers zu liegen und sich - über Art 20 Abs 3 GG und seine historisch engumgrenzte Formulierung hinaus - die allgemeine Idee der Gewaltenteilung abzuzeichnen, wie sie für jede freiheitliche demokratische Grundordnung unentbehrlich ist". ähnlich auch Kremer, Der Abgeordnete, S. 76, 77, "diese Willensbildung des Volkes im Sinne des Parteienartikels ist verfassungsrechtlich allein im Rahmen des vorhergehenden Artikels 20 Abs 2 GG zu deuten".

186) a.A. Parteienbericht, S. 74.

187) so Lenz, in Hamann-Lenz, Art 21 GG, S. 352.

188) so BVerfGE 20/99; Lenz in Hamann-Lenz, GG, S. 253; Ridder, GG, Notstand und politisches Strafrecht, 1965, S. 24 f.

4) Kandidatenaufstellung durch die Parteien

Ein wichtiger Teil der Wahlvorbereitung ist die Kandidatenaufstellung. Wie wichtig sie ist, ergibt die Tatsache, daß etwa 70 % der zu erringenden Mandate mit der Aufstellung der Kandidaten für sie so gut wie errungen sind [189]. Beherrscht wird dieser Bereich von den politischen Parteien [190] und hier wieder von den Parteizentralen [191]. Zwar haben sie kein von der Verfassung zugestandenes Monopol, sie dürfen nur mitwirken, tatsächlich sind sie die "Subjektive der Wahlhandlung" [192]. Insbesondere durch die Verhältniswahl ist die Macht der Parteienhierarchien [193] erneut erheblich auf Kosten der Wähler gesteigert worden [194]. Die Möglichkeit einer unmittelbaren Einflußnahme der Wähler auf die Nominierung der Kandidaten ist ausgeschlossen [195]. Damit haben die Parteien mit ihrem

---

189) Kaak, Wer kommt in den Bundestag? Opladen 1969, S. 16.

190) vgl. auch Maiwald, Wahlabrede und Wahlfreiheit, BayVBl 66/124 ff; Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 121, 160.

191) Interessant der "Fall Geldner" als Beispiel aus der neuesten Geschichte, vgl. Hans Reiser in Süddeutsche Zeitung, 16.11.70; Kremer, Der Abgeordnete, S. 23; "In der Regel werden die Wahlkreiskandidaten von den jeweiligen unteren Parteiverbänden - meist nach Fühlungsnahme mit den höheren Parteiinstanzen oder nach Entgegennahme von Empfehlungen - dem Landesverband vorgeschlagen. Ähnlich auch Weber, Spannungen und Kräfte, S. 22; Liegt das Schwergewicht bei den Parteien in der Landesgruppierung, wie bei der CDU/CSU, der FDP, so vermag die Landesleitung über die Vorschläge entgültig zu entscheiden. Innerhalb der SPD dagegen kann über eine Kandidatur nur im Benehmen mit dem Bundesparteivorstand beschlossen werden, wie dieser auch bei Differenzen bei der Kandidatenaufstellung entgültig entscheidet. (Organisationsstatus der SPD vom 23. Mai 1950, §§ 5, 20)" ähnlich auch Scheuner, Parteien und Auswahl der politischen Leitung, DÖV 58/644; a.A. Ellwein, a.a.O. S. 162, der starken Einfluß der örtlichen Parteigremien behauptet.

192) Smend, Staatsrechtliche Abhandlung, hier die Verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch die Verhältniswahl S. 61.

193) Abendroth, Innerparteiliche Demokratie, S. 313, nennt sie "Parteioligopole".

194) Leibholz, Repräsentation, S. 114; Smend, a.a.O., S. 65; zudem meint Smend, a.a.O. S. 64 und S. 65 Note 4, daß damit ein Moment eigentümlicher schöpferischer und produktiver politischer Dialektik verloren gehe; ähnlich im Anschluß daran Leibholz, Repräsentation, S. 115.

195) Leibholz, Repräsentation, a.a.O. vgl. dazu auch Ziegler, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 55, S. 489, zitiert bei Leibholz a.a.O. Note 3.

nicht rechtlichen, aber faktischen Monopol die Möglichkeit, einem hohen Prozentsatz der zu Wählenden unter praktischem Ausschluß des Wahlvolkes zu ihrem Mandat zu verhelfen.
Dies kann solange hingenommen werden, als die Parteien dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnen sind. Wirken sie aber stark in den staatlichen Bereich ein, möglich auch durch eine Personalunion zwischen hohen Partei- und Staatsämtern, so kommt es letztlich dazu, daß die zu Wählenden sich so gut wie selbst wählen [196] und damit ihre eigene Nachfolge bestimmen [197]. Damit übt das Volk seine Staatsgewalt aber nicht mehr wirklich aus, die Organerzeugung, bzw. -erneuerung liegt nicht mehr beim Volk. Dieses ist zu einem nicht unerheblichen Grad davon ausgeschlossen [198].

ß) Konsequenz für den Einfluß der Parteien

Konsequenz kann nicht sein, daß die Parteien sich nicht mehr an der Wahlvorbereitung beteiligen, denn das ist eine ihrer wesentlichsten ihnen aus Art 21 Abs 1 GG zugewiesenen Aufgaben [198a]. Aber Folge muß sein, daß die Parteien

196) Diese Konsequenz wird vor allen Dingen von den Vertretern der Lehre vom Parteienstaat übersehen oder verharmlost. So wenn Leibholz, Gestaltwandel, S. 231 daraus nur den Schluß zieht, daß die Wahlen "zu einem rein plebiszitären Akte" werden. Wird doch damit nicht einmal "über der Parteien Macht und Einfluß in den nächsten vier oder fünf Jahren entschieden;" so Leibholz a.a.O., sondern nur das Beharrungsvermögen einer großen Masse ausgenützt und durch das Wahlergebnis bewiesen.

197) dies wird noch dadurch verstärkt, daß auch innerhalb der Parteien, die Nachfolge von der Parteienführungsgruppe bestimmt wird, einer starren oligarchischen Parteiführung, innerhalb deren von einer kontinuierlichen Auswechslung nicht gesprochen werden könnte, so Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Leipzig, 1925, S. 504; ähnlich Röhrich, Der Elitegedanke in der modernen Demokratie, in Festschrift für Michael Freund, S. 98; Dies hat nun zur Folge, daß die Parteienzentrale die Aufstellung von Kandidaten in sogenannten sicheren Wahlkreisen durchzusetzen versucht. Deshalb ist die selbsttätige Herausstellung von Führerpersönlichkeiten durch die Wähler ausgeschlossen, so Leibholz, a.a.O. S. 114.

198) Hier ist auch die Ansicht von Leibholz, Gestaltwandel, S. 234, nicht schlüssig, daß die "floating vote" ohnedies nur sehr gering sei, die Wähler also treu zu ihrer Partei stehen würden; denn daraus geht nicht hervor, ob die Wähler dies aus freien Willen tun oder nur, weil ihnen keine andere "Wahl" bleibt.

198a) siehe hierzu S. 2, Note 7.

den Staatsorganen ihren selbständigen Handlungsbereich lassen. Eine weitgehende Übernahme derer Funktionen unterbleibt, soll nicht ein eklatanter Verstoß gegen das Demokratiegebot vorliegen [199].
Die durch den normalen Prozeß der Willensbildung des Volkes gegebenen Einwirkungen durch Vorschläge und Anregungen fallen nicht darunter [200], aber eine massive Einflußnahme, die die Parteien quasi als Träger der Staatsgewalt ausweist.
Durch Art 21 Abs 1 in Verbindung mit Art 20 Abs 2 GG und dem Demokratiegebot ergibt sich wieder eine Funktionsgrenze für die politischen Parteien.

c) Das Prinzip der Chancengleichheit - Garantie für den freien Wettbewerb der polit. Kräfte

α) Grundsätzliche Bedeutung

"Demokratie bedeutet Herrschaft der Mehrheit. In der freiheitlichen Demokratie ist aber die Herrschaft der Mehrheit durch die rechtsstaatlichen Grundsatze beschränkt. Zu den wesentlichsten politischen Freiheiten gehört der freie Wettbewerb der politischen Kräfte" [201].
In diesem Zusammenhang wird auch das Postulat nach der Chancengleichheit [202] der politischen Parteien erhoben, das aus Art 21 Abs 1 Satz 1, 38 Abs 1 Satz 1, Art 3 Abs 1 GG und der freiheitlich demokratischen Grundordnung folgt" [203].

---

199) Scheuner, Parteien und Auswahl der politischen Leitung, DÖV 58/644, folgert aus dieser dominierenden Rolle der Parteien, daß "ihre Beziehung zum Wähler, ihre Fühlung mit dem Volk von großer Wichtigkeit" ist.

200) sie sind durch Art 21 Abs 1 GG zulässig.

201) Friesenhahn, Parlament und Regierung S. 16; vgl. insbesondere Jülich, Chancengleichheit der Parteien, Berlin 1967.

202) BVerfGE 3/19, Leitsatz 3; so auch v. d. Heydte, Soziologie der Parteien, S. 97, der von "der Gleichheit der Wettbewerbchancen für die Parteien spricht und daraus für die Parteien Privileg und Verpflichtung ableiten will; dazu Maunz, Maunz-Dürig-Herzog, Art 38; Rdnr. 23; Forsthoff, AÖR 76, 374; Wildenmann, Gutachten, S. 46; die Chancengleichheit bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung dürfe keiner Partei verwehrt werden; so auch Schmitt, Legalität und Legimitat, S. 34, wonach Offenhaltung gleicher Chancen die notwendige Legalitätsgrundlage des parlamentarischen Gesetzgebungsstaates sei.

203) Das BVerfG greift insgesamt in den Entscheidungen E 1/208, 3/19; 6/84; 7/99; 13/1; 14/121 auf diese vier Verfassungsnormen zurück, so Jülich, Chancengleichheit der Parteien, S. 64 in einer intensiven Untersuchung.

Damit die Entscheidung des Wählers in voller Freiheit [204] getroffen werden kann, ist es nötig, daß die Parteien, soweit irgend möglich, mit gleichen Aussichten in den Wahlkampf eintreten" [205].
So findet der Grundsatz der Chancengleichheit zwischen Regierungspartei und Oppositionspartei in der politischen Realität seinen Ausdruck "in der prinzipiell gegebenen Chance der Opposition, die gegenwärtige Regierung abzulösen, d.h. eine Mehrheit der Wähler für sich zu gewinnen" [206].

ß) Bedeutung für die Regierungsparteien

Aber gerade diese Gleichheit der Wettbewerbchancen [207] kann stark gefährdet werden, wenn die Mehrheitsparteien, die über ihre Fraktionen die Regierung tragen, sich zu stark mit dem Staat identifizieren [208]. Dadurch haben sie die wesentlich verbesserte Möglichkeit, die eigenen Leistungen herauszustellen und für sich Propaganda zu treiben [209].

---

204) "dem Staatsvolk die Auswahl seiner politischen Führung in voller Freiheit zu sichern" ist der Hauptzweck der Chancengleichheit, Jülich, Chancengleichheit der Parteien, S. 90.

205) so BVerfGE 3/19; ihm folgend Maunz in Maunz-Dürig, Art 38, Rdnr. 23.

206) Lohmar, Innerparteiliche Demokratie, S. 127; so Gehrig, a.a.O. S. 84 u. S. 266.

207) v. Mangoldt-Klein, Art 21 Anm. IV 2, S. 624; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 21 Rdnr. 6.

208) ähnlich Ahrendt, Elemente und Ursprünge des Totalitarismus, S. 406 ff. auch Lohmar meint, "ein größerer Einfluß ergibt sich deshalb als Folge der Ausweitung der Staatstätigkeit nicht für das Parlament, sondern für dessen Mehrheit. Die Opposition bleibt von diesen Wirkungsmöglichkeiten weitgehend ausgeschlossen"; in Innerparteiliche Demokratie, S. 126; Gehrig a.a.O. S. 272.

209) Beispiel dafür mögen allein die an alle Haushalte verteilten Druckschriften und Broschüren sein, die von der Regierung, bzw. dem Bundespresse- und Informationsamt herausgegeben werden. Die jeweilige Opposition beurteilt diese nicht zu Unrecht als Parteireklame. Insofern besitzen "die Inhaber öffentlicher Ämter einen gewissen Vorteil, als sie über größere Handlungsmöglichkeiten zur langfristigen Vorbereitung der Wahlkämpfe verfügen. Das erscheint als ein wesentlicher Grund dafür, weshalb, ohne Rücksicht darauf, ob es sich um "konservative" oder "fortschrittliche" Parteien handelt, die jeweilige Regierungspartei eine Art Mehrheitsprämie besitzt"; so Wildenmann, Gutachten, S. 62 und ebenda Fußnote 11; auch Gehrig, a.a.O. S. 176.

Aber unzweifelhaft will der Art 21 GG ein Mehrparteiensystem [210], d.h. die Möglichkeit, abweichende Ziele und Methoden zur Lösung allgemeiner Aufgaben verfolgen zu können [211]. Konkurrenz unter den Parteien ist also eine funktionale Notwendigkeit und eine geschützte Rechtsnorm zugleich. Es ist deshalb eine wesentliche Aufgabe, die Konkurrenzbedingungen für die Parteien zu erhalten. Diese werden aber verzerrt, wenn die Parteien nicht auf und von gleicher Ebene aus an der Volkswillensbildung mitwirken.

Chancengleichheit heißt hier nicht, daß dafür gesorgt werden muß, daß die einzelnen Parteien möglichst gleich stark sind. Sie bedeutet vielmehr die Bereitstellung ständig gleicher Möglichkeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben [212].

Das sollen nicht die Möglichkeiten sein, die sich den einzelnen Staatsorganen bieten, um an die Öffentlichkeit heranzutreten [213].
Denn diese werden neutraler genützt, wenn die Organe nur informieren [214] wollen. Diesen Willen haben sie aber nur, wenn sie keinem starken Parteieinfluß unterliegen; denn sonst ist die Versuchung zu groß, für die sie tragenden Parteien zu werben [215].
So würde bestimmten Parteien eine Unterstützung vom Staat her erwachsen, von einer anderen Ebene, als sie für die Austragung des Willensbildungsprozesses [216]

---

210) Das BVerfG (SRP-Urteil) S. 16, 17, rechnet es neben der Achtung der Menschenrechte, der Volkssouveränität, der Gewaltenteilung u.a. zu den grundlegenden Prinzipien der freiheitlichen und demokratischen Ordnung.

211) Jülich, Chancengleichheit der Parteien, S. 71, 72.

212) Denn zur Chancengleichheit der Parteien bei der Wahl gehört deren ganzer Bereich; "nicht nur der Wahlvorgang, sondern auch die Wahlvorbereitung", Jülich, a.a.O. S. 73; so auch BVerfGE 3/19; vgl. § 5 Abs 1 Satz 1 ParteienG.

213) Zu dem Problem, inwieweit durch die Tätigkeit des Bundespresse- und Informationsamtes die Chancengleichheit der politischen Parteien beeinträchtigt wird, vgl. Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, S. 152 ff; dazu auch Eschenburg, Probleme der modernen Parteifinanzierung, S. 36 f, der insbesondere den Geheimfonds (Titel 300) des BPA kritisiert.

214) Grundsätzlich ist Information zulässige "Staatspflege", meint Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 217.

215) Überhaupt, so meint Krüger, a.a.O., erweist sich die "Staatspflege" im Parteienstaat gelegentlich als "Parteipflege". Eine Grenze zwischen beiden sei schwer zu ziehen.

216) Denn nicht nur die Wahlvorbereitung, sondern der gesamte, zeitlich nicht beschränkte politische Wettbewerb der Parteien "einschließlich des Vor-

im Bereich der Gesellschaft vorgesehen ist.
Um hier das Gleichgewicht der Parteien untereinander besser herzustellen, den Regierungsparteien die genannten besseren Startmöglichkeiten zu nehmen, wird es auch aus dem Grundsatz der Chancengleichheit erforderlich, den Einfluß der Parteien auf die Staatsorgane zu begrenzen.

d) Art 38 Abs 1 Satz 2 - Das freie Mandat

Wurde bisher nach einer Möglichkeit gesucht, den allgemeinen Grundsatz des Art 21 GG näher zu bestimmen, so wurde im wesentlichen Art 38 GG [217] dazu herangezogen.
Kein Wunder also, wenn diese Norm von Gegnern wie Befürwortern einer weiten Auslegung des Art 21 GG kritisch gewertet wurde. Das "freie Mandat" [218] und damit die Institution der Repräsentation [219] werden einmal als Grenze für Art 21 GG gesehen, zum anderen als in einem unlösbaren Widerspruch zu Art 21 GG stehend [220].

Waren die bisher behandelten Normen und Grundsätze von allgemeiner Wirkung für sämtliche Staatsorgane, bzw. für den Einfluß der Parteien auf diese, so zeigt bereits die Stellung [221] des Art 38 GG, daß seine primäre Bedeutung sich auf das Organ Bundestag bezieht.

Fortsetzung der Fußn. 216) von S. 56:
feldes der politischen Willensbildung" (BVerfGE 8/68) gehört zum "Sachbereich der Chancengleichheit", Jülich, Chancengleichheit der Parteien, S. 89.

217) Über dessen Funktion in der Verfassung besteht keineswegs absolute Klarheit. Verbietet er nur das "imperative Mandat" der Abgeordneten, was Drath, Volksrepräsentation, S. 262 ein mageres Ergebnis juristischer Auslegung bezeichnet, oder verkörpert er das Prinzip der Repräsentation; so Drath, a.a.O. S. 266. Für die Arbeit im folgenden kann es dahingestellt bleiben, wo in diesem Bereich der Stellenwert des Art 38 GG zu suchen ist.

218) Interessant die Meinung von Kelsen, Das Problem des Parlamentarismus, Wien, Leipzig, S. 14, der es nicht als "wesensnotwendiges Element des parlamentarischen Systems" sieht.

219) Zur Entwicklung der parlamentarischen Repräsentation siehe Badura, Bonner Kommentar, Art 38 Rdnr. 2 ff.

220) BVerfGE 2/72 ff.

221) Art 38 GG steht an der Spitze der Regelung über das Bundestagsrecht, im Abschnitt III "Der Bundestag".

Doch trotz dieser speziellen Bedeutung ist die Wirkung des Art 38 GG auf die Auslegung des Art 21 GG noch im allgemeinen Teil zu erörtern. Soll doch dadurch versucht werden, das Bild der durch Art 21 GG garantierten Parteien noch etwas schärfer zu zeichnen.

d) Kein deklaratorisches Relikt

Art 38 verankert das freie Mandat im Grundgesetz. Daß dieses heute in der Praxis nicht immer gewährleistet ist [222], beweist aber nicht die Unwirksamkeit der Norm. Einzelne Verstöße können noch kein Verfassungsgewohnheitsrecht begründen [223]. Keineswegs geht es aber an, Art 38 GG deshalb als deklaratorisches Relikt des 19. Jahrhunderts [224] zu bezeichnen [225], weil er in die gewünschte Auslegung des Art 21 GG und zu den dahinter stehenden Staatstheorien nicht paßt. Verfassungsauslegung, die zur Begründung der eigenen Theorie dazu im Widerspruch stehende Normen beiseiteschieben, ihnen die Geltung absprechen muß, ist nicht korrekt [226].
Sie stellt einen willkürlichen Eingriff in das Verfassungsgefüge dar. Gegen diese

---

222) Zu pessimistisch die Auffassung von Spanner, der zu Art 38 GG meint: "Diese Vorschrift ist allerdings in zunehmendem Maße dazu verurteilt, auf dem Papier stehen zu bleiben. Ein Blick auf das reale Verfassungsleben zeigt, daß der Grundsatz des freien Mandats in der Praxis keineswegs voll, ja sogar nur in einem kleinen Ausmaß wirksam ist. Vielfach ist das Prinzip des freien Mandats zu einer bloßen Fiktion herabgesunken". Hans Spanner, Die Rolle der Verfassung im gegenwärtigen politischen und sozialen Leben, in österr. Zeitschrift für öffentliches Recht 1956 S. 21/22, so auch Lindemann S. 90.

223) ähnlich auch Maunz, BayVBl 1969, S. 1 ff.

224) so Leibholz, Verhandlungen des 38 DJT S. C 15; ähnlich auch K. Loewenstein, Über die parlamentarische Parteidisziplin im Ausland, DRZ 1950, S. 245; so auch Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, S. 66, das freie Mandat sei eine "Urgroßväterweisheit".

225) Art 38 GG ist auch mehr als nur ein Appell, auch er begründet Rechtsverhältnisse und sichert Grenzen ab. Vgl. dazu Lerche, Stil, Methode, Ansicht, S. 695.

226) Gerade Leibholz, Strukturprobleme S. 280, 281, plädiert für eine Verfassungsauslegung bei der nicht "mit Hilfe einer kritiklos ausgeweiteten Lehre von der normativen Kraft des Faktischen der Eigenwert der Norm" ignoriert und so zerstört wird. Würde Leibholz selbst diesen Satz beherzigen, sähe seine Einstellung zur Bedeutung des Art 38 GG wohl etwas anders aus.

Auffassung von der Bedeutungslosigkeit des Art 38 GG spricht auch dessen exponierte Stellung im Grundgesetz, denn "mit Absicht hat das Grundgesetz den Satz, daß die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind, an die Spitze der Regelung des Bundestagsrechts gestellt" [227]. Schließlich ist Art 38 GG vom gleichen verfassungsgebenden Willen getragen wie Art 21. Was die Auslegung anbelangt, sind beide Normen als "ebenbürtig" [228] zu behandeln.

ß) Art 21 Abs 1 und Art 38 Abs 1 Satz 2

Zu der Auffassung, daß zwischen Art 38 Abs 1 Satz 2 und Art 21 Abs 1 GG ein "unlösbarer Widerspruch" [229] bestehe, bzw. dies ein "ideenmäßiges Paradoxon" [230] sei, "hier ein dilatorischer Formelkompromiß vorliege" [231], kann nur kommen, wer Art 21 GG ohne Bezugnahme auf die übrigen Normen des Grundgesetzes auslegt [232] und das Ergebnis dann mit eben diesen Normen nicht mehr vereinbaren kann [233].
Dabei ist seit langem in der staatsrechtlichen Doktrin anerkannt, daß Art 38 GG

---

227) Maunz, Dt. Staatsrecht, S. 352.

228) Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 38, Rdnr. 21.

229) so BVerfGE 2/72, diesen Gegensatz schwächt das BVerfG später (E 5/85 ff (233)) zu einem "gewissen Spannungsverhältnis" ab; ähnlich dieser neueren Auffassung auch v. d. Heydte, Soziologie der deutschen Parteien, S. 196. "Spannung ist nicht Gegensatz"; Götz Roth, Fraktion und Regierungsbildung S. 132; auch Leibholz, Strukturwandel, S. 112 meint, "dieser Widerspruch ist letzten Endes nicht zu beheben"; nicht ganz so deutlich Drath Die Entwicklung der Volksrepräsentation, S. 265 f.

230) Dreher, NJW 50/661; Ein Paradoxon wäre es vielmehr, wenn der Verfassungsgeber gleichzeitig gesetzten Normen so unterschiedliche Bedeutung hätte zukommen lassen, daß eine der beiden durch die andere wirkungslos wird.

231) zitiert bei Badura in Bonner Kommentar, Art 38 Rdnr. 65; der Begriff als solcher geprägt bei Schmitt, Verfassungslehre, S. 32 ff.

232) wie Leibholz dies tut und dabei aus Art 21 GG das "Bekenntnis zur modernen parteienstaatlichen Demokratie" ableitet; so auch in Strukturwandel, S. 112.

233) In diesem Zusammenhang meint auch Lindemann, S. 124, Art 38 GG ist "noch nicht so gegenstandslos oder fiktiv geworden, wie die meinen, welche die Kluft zwischen Verfassungstheorie und -wirklichkeit allein vom Standpunkt der Parteien her sehen", als daß man ihn beiseiteschieben oder ignorieren könnte.

nicht isoliert, sondern in Zusammenhang mit Art 21 GG zu sehen ist und Art 21 GG mit Art 38 GG [234].

Diese beiden Normen sind als Pole aufzufassen, "zwischen denen das politische Leben im Parlament sich bewegt" [235]. Art 38 GG Abs 1 Satz 2 ist durch Art 21 GG nicht der Boden entzogen [236] [237], vielmehr ist der neu in das Verfassungsleben gebrachte Grundsatz, daß die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, an den anderen Prinzipien auszurichten. Wie überdies "die Geschichte der Art 21 und Art 38 GG ausweist, wollte der Grundgesetzgeber mit der verfassungsrechtlichen Anerkennung der Aufgaben der Parteien die Prinzipien des Art 38 GG nicht beeinträchtigen" [238].

Das bedeutet aber, daß Art 38 GG nicht bloß deklaratorische Formel ist und damit auch die Auslegung des Art 21 GG ihn nicht unberücksichtigt lassen darf [239].

---

234) so v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art 38, Anm. IV 4 a; Maunz-Dürig, Kommentar, Art 38 GG, Rdnr. 18; Moecke, S. 164; ähnlich auch Forsthoff, Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien, DRZ 50/314; Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die BRD, 1950, S. 85; ähnlich Badura in Bonner Kommentar zu Art 38 GG, Rdnr. 65; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 38, Rdnr. 21.

235) Menger, in AÖR 78 Bd., S. 158.

236) so Friesenhahn, Parlament und Regierung, VVDStRL 16/22.

237) Eine Vereinbarkeit zwischen Art 21 und Art 38 GG nehmen auch an, Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in Festschrift für Hans Huber, S. 241; Ehmke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in VVDStRL 20/81; Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, in VVDStRL 17/31; Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat, S. 21; allgemein für die Vereinbarkeit einer von den Parteien getragenen Staatslehre, 3. Aufl., S. 584; Radbruch, Die politischen Parteien, in HbdtStR, I, 293.

238) Kremer, Der Abgeordnete, S. 87, 88; vgl. dazu Karl Schmid, der maßgeblich an den Arbeiten des Grundgesetzes beteiligt war, "wir haben uns im Parlamentarischen Rat für eine reine Repräsentativ-Demokratie entschieden", in R-St-W III, S. 96; auch Küster wandte sich auf dem 38. Deutschen Juristentag 1950 (S. C 30) gegen die Meinung von Leibholz, er wies dabei auf die Beratungen des Verfassungskonvents über die Vorläufer des Art 21 GG hin, dessen Berichterstatter er war; und auch Hamel, a. a. O. S. 119 meint, es ist "unpolitisch und widerspricht dem Wesen des Volkswillens Art 38 Abs 1 Satz 2 durch Art 21 Abs 1 GG auszuhöhlen".

239) ähnlich Scheuner, Grundfragen des modernen Staates, S. 145; grundsätzlich auch Badura, Bonner Kommentar, Art 38 Rdnr. 65 ff; Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien in VVDStRL 12/32; auch Hamann

Das "Spannungsverhältnis" zwischen beiden Normen muß also gelöst werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Art 38 als die speziellere Norm [240] nicht durch den allgemeinen Grundsatz des Art 21 verdrängt [241] oder gar "ausgehöhlt" [242] werden darf. Da Art 38 GG das System der Repräsentativ-Demokratie verankert, kann Art 21 GG nicht so gedeutet werden, daß das dabei entstehende Staatsmodell mit dem, in Art 38 GG garantierten, nicht zu vereinbaren ist [243].

d) Die Folge für die Frage nach Repräsentation und Identität

Dies liegt aber dann vor, wenn mit der Theorie vom Parteienstaat, die sich ja gerade auf Art 21 GG [244] stützt, statt einer Repräsentation des Volkes durch

---

Fortsetzung der Fußn. 239) von S. 60:
in Hamann-Lenz, Art 38 Nr. 8a lehnt eine Höherwertigkeit des Art 21 GG ab; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 38, Rdnr. 21; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 238.

240) Man braucht hier noch nicht so weit zu gehen und gleich von einer "spezialgesetzlichen Ausnahme" die Art 38 von Art 21 GG sein soll, ausgehen, wie Maunz-Dürig-Herzog, Art 38, Rdnr. 21 dies tut; ähnlich Seifert, a.a.O. in DÖV 56/7;
Aber "während Art 21 GG die gesamte Tätigkeit der Parteien am Maßstab verfassungsmäßiger Grundsätze mißt", bewertet Art 38 "mindestens überwiegend im Zusammenhang mit der parlamentarischen Tätigkeit des Abgeordneten" (Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, Art 38 Rdnr. 19). Daher überdeckt Art 38 als der speziellere Rechtssatz den Art 21 im Schnittpunkt von Art 21 und Art 38 und geht hier Art 21 auch vor.

241) so auch Friauf, Festschrift, S. 58, wenn er meint, daß Sonderregelungen, die das Grundgesetz für einzelne Verfassungsorgane getroffen hat, dem nicht näher qualifizierten Grundsatz des Art 21 GG vorgehen, kritisch dazu Badura, a.a.O. Rdnr. 69, der das freie Mandat in den größeren Zusammenhang des "Art 21, d.h. Art 20 Abs 2, 38 Abs 1 Satz 1 GG" einordnen will.

242) Hamel, Die Repräsentation des Volkes, S. 119.

243) So meint Lohmann, Der Deutsche Bundestag, S. 12, daß "die reale Verfassung sich ändern würde", wenn durch den Bundestag die Funktion des Repräsentanten des deutschen Volkes nicht mehr im Sinne des Grundgesetzes wahrgenommen würde.

244) vgl. Leibholz, Strukturwandel, S. 94.

das Parlament die Identität [245] zwischen Volk und der Parteienmehrheit [246] angenommen wird.

Es besteht eher die Gefahr, daß durch die von Leibholz gewünschte Identität, die allenfalls nur zwischen Parteienmehrheit und Regierung besteht, das Subjekt der politischen Einheit, das Volk, ignoriert wird. Die Folge ist eine Entfremdung zwischen Volk und Staat, der dann seinen Inhalt verliert, weil er "niemals etwas anderes ist, als ein Volk im Zustand politischer Einheit" [247].

Wenn aber schon Realitäten berücksichtigt werden sollen, so kennzeichnet die heutige Lage eher ein Maximum an Repräsentation des Volkes durch die Parteien; wobei dieser Repräsentanz jegliche Legitimität fehlt. Es sei denn, die stillschweigende Hinnahme dieser Situation durch die Bevölkerung würde als Legitimierung angesehen. Doch ist dies keineswegs ausreichend [248].

Wenn schon davon abgesehen wird, daß diese Identität [249] zwischen Volk und

---

245) zum "entscheidenden Gegensatz von Identität und Repräsentation" siehe Schmitt, Verfassungslehre, S. 204 ff (205).

246) So Leibholz, Strukturwandel S. 94, "wie in der plebiszitaren Demokratie der Wille der Mehrheit der Aktivbürgerschaft mit dem jeweiligen Gesamtwillen des Volkes identifiziert wird, wird in einer funktionierenden parteienstaatlichen Demokratie der Wille der jeweiligen Parteienmehrheit in Regierung und Parlament mit der "volonté générale" identifiziert. Der Gemeinwille kommt in der parteienstaatlichen Demokratie allein mit Hilfe des Identitätsprinzips ohne Beimischung repräsentativer Strukturelemente zur Entstehung"; ablehnend auch Hamel, Die Repräsentation des Volkes, S. 119; anders hier auch die Meinung von C. Schmitt. Zwar sagt auch er, daß "die heutige Überlegenheit der Parteiorganisation gegenüber dem Parlament" darauf beruht, "daß sie dem demokratischen Prinzip der Identität insofern entsprechen, als sie, wie das Volk, stets anwesend und vorhanden sind". (Verfassungslehre S. 247). Allerdings wird diese Identität von Schmitt nur zwischen Parteiorganisation und Regierung angenommen, ohne daß es über die Mediatisierung des Volkes durch die Parteien zu einer Identität zwischen Volk und Parteienmehrheit und letztlich der Regierung kommt.

247) Schmitt, Verfassungslehre, S. 215.

248) Dann würden alle Diktatoren durch das Volk legitimiert sein, gegen die sich wie etwa im Dritten Reich oder im heutigen Griechenland, kein nennenswerter Widerstand regt.

249) "Durchführung des Prinzips der Identität bedeutet Tendenz zu dem Minimum von Regierung und persönlicher Führung. Je mehr dieses Prinzip sich durchsetzt, um so mehr vollzieht sich die Erledigung der politischen Angelegenheiten "von selbst", dank einem Maximum natürlich gegebener oder geschichtlich gewordener Homogenität". Schmitt, Verfassungslehre, S. 214.

der Parteienmehrheit in der Praxis noch nicht vorhanden ist [250], ist sie doch auch deshalb bedenklich [251], weil ihre Konsequenz auch das imperative Mandat ist [252]. Daß dies aber mit Art 38 GG absolut nicht zu vereinbaren ist, das muß sogar Leibholz als Hauptverfechter dieser Theorie zugeben [253]. Eine Aus-

250) Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 122, selbst "zweifelt an der Identität von Partei und Staat" und fürchtet, daß auch die Identität dem Volksbewußtsein entschwunden sein könnte. Dem folgend Köttgen, Das Wesen der Repräsentation, S. 89. Und dies mit Recht, denn von einer "Tendenz zu einem Minimum an Regierung" ist nichts zu spüren, im Gegenteil wird in der Bevölkerung über "ein zuviel" geklagt.

251) So auch Badura, Bonner Kommentar, Art 38 Rdnr. 65, wenn er sagt, "daß eine sachgemäße systematische Verfassungsauslegung nicht Parteienstaat und imperatives Mandat entgegensetzen darf".

252) Diesen Schluß zieht auch Leibholz, Strukturwandel, S. 94, wenn er sagt, "der Konsequenz der gekennzeichneten Entwicklung von der liberalrepräsentativen Demokratie zur parteienstaatlichen Massendemokratie entspricht es, daß in der letzteren das Parlament den ihm früher eigenen, ursprünglichen Charakter mehr und mehr verliert und zu einer Stätte wird, an der sich gebundene Parteibeauftragte treffen, um anderweitig (in Ausschüssen oder Parteikonferenzen) bereits getroffene Entscheidungen registrieren zu lassen". Leibholz führt dann weiter aus, a.a.O. S. 96, daß "gesehen unter dem Blickpunkt der modernen parteienstaatlichen Demokratie ... die Parteien den Anspruch erheben" könnten, "sich auch gegenüber ihren eigenen Mitgliedern durchzusetzen". In ihr erscheine "der Abgeordnete als grundsätzlich fremdem Willen unterworfen" und er könne "nicht mehr als Repräsentant, der in Freiheit unter Einsatz seiner Persönlichkeit seine politischen Entscheidungen für das Volksganze fällt, angesprochen werden". Schließlich meint er, a.a.O., S. 97, daß das imperative Mandat hier verfassungstheoretisch seinen "Standort und innere Berechtigung" erhalten würde. Vgl. auch Köttgen, Das Wesen der Repräsentation, S. 83 ff, der sich mit dieser Auffassung von Leibholz kritisch auseinandersetzt.

253) Leibholz, Strukturwandel, in Strukturprobleme, S. 114 und derselbe in Gestaltwandel, S. 228.
Hierin zeigt sich die Inkonsequenz der Thesen von Leibholz. Während er einmal Art 38 GG als deklaratorisches Relikt des 19. Jahrhunderts bezeichnet, so in Verhandlungen des 38. DJT S. C 15, das imperative Mandat als die Konsequenz des Parteienstaates, Strukturwandel, S. 97, muß er dann doch feststellen, daß man Art 38 GG nicht einfach ignorieren kann; Strukturwandel, S. 114. Dessen Bekenntnis zur liberalrepräsentativen

legung kann und darf nicht so weit gehen, daß eine absolut klare Aussage einer Norm in deren Gegenteil verkehrt wird [254]. Aus dieser parteienstaatlichen Sicht erklärt sich auch, weshalb zwischen Art 21 und 38 GG ein unlösbarer Widerspruch bestehen soll, weil sich dann tatsächlich zwei Staatstheorien fast konträr gegenüberstehen. Doch kommt es zu diesem Widerspruch nur, wenn man Art 21 GG ohne Rücksicht auf die Gesamtverfassung zum Garanten des Parteienstaates erhebt. Doch ist, wie oben dargelegt, eine derartige Vorgehensweise bei der Analyse des Art 21 GG falsch.

f) Neue Akzente für Art 21 Abs 1 und Art 38 Abs 1 Satz 2

Art 21 GG muß daher so interpretiert werden, daß er in das Staatsbild einer Repräsentativ-Demokratie paßt. Daß er dabei neue Akzente setzt, ist selbstverständlich, denn auch Art 38 GG ist im Zusammenhang mit Art 21 GG zu sehen [255]. Aber man wird dabei nicht dem Bundesverfassungsgericht [256] folgen

---

Fortsetzung der Fußn. 253) von S. 63:

Demokratie könne nicht ohne weiteres seiner rechtlichen Relevanz entkleidet und Aufträge von den Parteien an die Abgeordneten könnten "nicht mit rechtlicher Verbindlichkeit erteilt" werden (a.a.O.). Doch schränkt er, a.a.O. S. 117, auch diese Aussage ohne eine Begründung wieder ein, wenn er meint: "Zusammenfassend kann man sagen, daß das Bekenntnis zu den Grundsätzen des liberalrepräsentativen Parlamentarismus im Sinne des Art 38 GG Abs 1 heute allein die Bedeutung haben kann, gewisse äußerste Konsequenzen des Parteienstaates abzuwehren". Wenn diese "äußersten Konsequenzen" darin bestehen, daß das Bekenntnis zur liberalrepräsentativen Demokratie anerkannt wird, wie auch das freie Mandat der Abgeordneten, wie Leibholz dies zugesteht, dann bleibt von seinem Parteienstaat nicht mehr viel bestehen.

Übrig sind dann nur noch theoretische Konstruktionen, die unbegründet und unverwirklicht im Raum stehen.

Vgl. dazu v.d. Heydte, Soziologie der Deutschen Parteien, S. 196 und Freiheit der Parteien a.a.O. S. 501 ff.

254) auch Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 114, meint, daß "die Freiheit der Mandatsausübung mit Zähnen und Klauen verteidigt werden muß".

255) So Badura, Bonner Kommentar, Art 38 Rdnr. 65, der meint, daß eine diesbezügliche Verfassungsauslegung "nach der Bedeutung der parlamentarischen Repräsentation und der Freiheit des parlamentarischen Mandats in der parteistaatlichen Demokratie fragen muß"; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 38, Rdnr. 21; auch Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 238.

256) E 2/1 ff; 5/85 ff.

können, das zwar mit Recht sagt, daß die Spannung zwischen Art 38 Abs 1 Satz 2 GG und Art 21 Abs 1 GG nur vom Boden der Grundanschauung der freien Demokratie zu lösen sei [257], dabei aber verlangt, daß im konkreten Einzelfall ermittelt werden müßte, welches Prinzip das höchste Gewicht habe [258]. Denn hierbei kann es zumindest zeitweise zur völligen Aufhebung eines Prinzips kommen (so im Fall des Parteiverbots, wenn damit der Mandatsverlust verbunden wird). Die Verfassung ist aber als Ganzes zu sehen, die es nicht zuläßt, daß einzelne Normen zu gegebener Zeit aus ihr herausgebrochen werden. Eine Lösung muß also aus beiden Normen zusammen gefunden werden [259]. Aber das scheint weniger problematisch, als die Begrenzung des Einflusses der Parteien, der auf die Lehre vom Parteienstaat gestützt wird.

ε) Die Bedeutung des Art 38 GG für die Parteien

Sinn und Zweck des Art 38 GG dürfen aber auch nicht auf andere Weise außer Kraft gesetzt werden.
So geht es selbstverständlich nicht an, daß die Parteien die Bedeutung des Art 38 GG zwar grundsätzlich anerkennen, das freie Mandat aber auf sich beziehen, es sozusagen von ihren Abgeordneten übernehmen [260]. Es würde "nicht für ein Verständnis des repräsentativen Prinzips" sprechen, gestattete man, "das freie Mandat der Partei als Organisation" zuzusprechen [261]. Zwar würde Art 38 GG nicht völlig "gegenstandslos" [262] werden, er würde aber ausgehöhlt. Es wäre fraglich, ob sich die Abgeordneten auch dann noch gegen ihre Parteien auf Art 38 GG berufen könnten, wenn dieser bereits von diesen konsumiert wäre [263].

Die Stellung als Abgeordneter würde sich hier sogar verschlechtern, weil er jetzt nicht mehr den Weisungen seiner Wähler, sondern denen einer unkon-

---

257) E 5/233.
258) E/72 ff.
259) Siehe dazu im einzelnen unten bei Teil C, I, Der Bundestag.
260) vgl. §§ 1 oder 2 ParteienG und deren Geschichte.
261) Müller, Imperatives Mandat, S. 220; ähnlich auch Hamel, Die Repräsentation des Volkes, S. 119, er meint mit Recht, daß Parteien und Fraktionen "nur eine begrenzte repräsentative Aufgabe" erfüllen.
262) Müller, S. 220.
263) Das widerspräche auch der Intention des Parlamentarischen Rates, der den Sinn des freien Mandates als Gegengewicht gegen die Parteimaschine verstanden hat, so Werner Matz, Die Vorschriften des Grundgesetzes über die politischen Parteien in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates in Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, S. 46.

trollierbaren Gruppe unterworfen wäre; damit wäre dies sogar eine Verschärfung des imperativen Mandats, der "Abgeordnete wäre zum Sendboten degradiert" [264]. Es liegt gerade ein wesentlicher Unterschied darin, ob nur ein Teil der Wähler Rechenschaft verlangen und Weisungen erteilen kann, oder ob alle Wähler dies können. Hier läge doch eine willkürliche Einflußnahme einiger weniger vor, einer Gruppe, die auch noch leicht manipuliert werden könnte durch ihren Vorstand [265].

Sollte die Verantwortung nur der Partei gegenüber bestehen, aus der der Abgeordnete politisch stammt, dann wäre er allenfalls Vertreter einer bestimmten Wählergruppe [266].
Aber "die Abgeordneten vertreten zwar Parteien, Wählergruppen, ja, Verbände, Klassen und Interessen, aber sie vertreten diese Krafte nicht bindungslos, sondern mit dem Auftrag, sie zu einem Volkswillen zu vereinigen" [267].

Da, wie oben ausgeführt, Art 38 GG eine speziellere Norm [268] ist im Vergleich zu den anderen die Parteien begrenzenden Grundsätzen, beschränkt er den Einfluß der Parteien im wesentlichen bezüglich des Bundestages. Aber hier ist es zwingend, daß die Freiheit der Abgeordneten gewahrt bleiben muß [269]. Diese dürfen weder von ihren Wählern noch von den Parteien [270], für die sie kandi-

---

264) Leibholz, Repräsentation S. 84, 214, ähnlich auch Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens, 1925, S. 48.

265) Zum Einfluß der Parteispitze auf die Hierarchie vgl. Weber, Spannungen und Kräfte.

266) vgl. dazu auch Kurz, Hanns, Volkssouveranitat und Volksreprasentation, München 1965, S. 323, der in dem freien Mandat nicht eine periodische Aufhebung der Volkssouveranität sieht, sondern meint, daß dieses "lediglich die Unabhängigkeit von Sonderauftraggebern sichern" soll.

267) Hamel, Repräsentation a.a.O. S. 118.

268) Friauf, Festschrift, S. 58, siehe Fußnote 37.

269) Denn auch wenn man annimmt, daß die rechtliche Unabhangigkeit des Reprasentanten nicht unbedingtes Kriterium für das Existieren von Repräsentation ist, wie Koettgen, Das Wesen der Reprasentation, S. 85, dies tut, so ist für das Parlament ein "Sonderfall" anzunehmen (so auch Koettgen a.a.O.). Hier wird mit Recht auf die "Ungebundenheit des Parlamentariers entscheidender Wert gelegt" und "ohne sie eine echte Repräsentation des Volksganzen als undenkbar angesehen"; Koettgen, a.a.O.

270) so letztlich auch Leibholz, Strukturwandel, S. 114; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 38, Rdnr. 12.

diert haben, abhängig sein [271]. Diese Konsequenz des Art 38 Abs 1 Satz 2 GG wird auch durch Art 21 Abs 1 GG nicht hinfällig. Dies zeigt, daß auch Art 38 GG eine Sperrwirkung für den Einfluß der Parteien besitzt.
Daneben ergibt sich aus Art 38 GG noch, daß aus der Verfassung die Anerkennung der parteienstaatlichen Massendemokratie Leibholz'scher Prägung mit ihrer Überbewertung der Stellung der Parteien im Staate nicht abgeleitet werden kann. Würde doch damit Art 38 GG gegenstandslos.

Wie die Lösung aber nun im einzelnen auszusehen hat, welche Auswirkungen Art 21 GG auf Art 38 GG hat und welche Konsequenzen sich daraus ergeben, wird im Kapitel Bundestag darzustellen sein.

e) Art 64, 65 GG

α) Aktuelles Verfassungsrecht

Ähnlich dem Art 38 GG, der eine speziellere Norm ist, regeln auch Art 64, 65 GG schon im Detail die Stellung des Bundeskanzlers in der Bundesregierung. Im Unterschied zu Art 38 GG sind sie im Zusammenhang mit einer Auslegung des Art 21 GG noch kaum genannt worden [272].

Inwieweit sich aber auch aus Art 64, 65 GG Richtlinien für die Auslegung des Art 21 GG ergeben, ob auch hier ein Spannungsfeld vorliegt, soll nun im folgenden geprüft werden.

In diesen beiden Normen wird das Vorschlagsrecht zur Bundesministerernennung für den Bundeskanzler, sowie dessen Richtlinienkompetenz festgelegt [273]. Dabei ist dieses Vorschlagsrecht des Kanzlers so stark, daß selbst der Bundespräsident daran gebunden ist. Und die Richtlinienkompetenz weist den Kanzler als den starken Mann des Kabinetts aus [274].
Beide Bestimmungen sind aktuelles Verfassungsrecht. Das bedeutet, daß ein Einfluß der politischen Parteien auf die Regierung sich im Rahmen der vorgenannten Normen halten muß. Das ist aber sicher dann nicht der Fall, wenn die Mini-

---

271) auch Koettgen, a.a.O. S. 86; Klein in v.Mangoldt-Klein, Art 38 GG, S. 890; nicht ganz so weit Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 239.

272) Eine Ausnahme ist hier u.a. Friauf, Festschrift, S. 58, Anm. 81, der auf das Verhältnis von Art 65 zu Art 21 GG hinweist.

273) statt vieler Maunz, Dt. Staatsrecht, S. 34 II.

274) Maunz, a.a.O. § 35 I 4.

sterliste von den Parteien dem Kanzler aufgenötigt wird [275] und er in seiner Regierungszeit an Programme und Weisungen der Parteien faktisch gebunden ist. Eine derartige rechtliche Bindung der Regierung an die Parteien wird aber von den Vertretern der Lehre vom Parteienstaat angenommen [276].
Demnach liegt hier ein Parallelproblem zum Verhältnis Art 21 und Art 38 GG vor. Hier wie dort darf Art 21 GG nicht so ausgelegt werden, daß er andere Normen ihrer rechtlichen Relevanz entkleidet [277].

ß) Bedeutung auch für Art 21 GG

Das hat zur Folge, daß Art 64, 65 GG bei der Auslegung des Art 21 herangezogen werden müssen. Die Meinung, daß die Parteien aus Art 21 auch auf die Regierung einwirken könnten, bei der Ministerbestellung wie bei der Regierungstätigkeit, ist in dieser weiten Aussage mit der Verfassung, zu der auch die Art. 64, 65 GG gehören, nicht zu vereinbaren.
Eine Spannung zwischen Art 21 und Art 64, 65 GG besteht bei der Auslegung nicht, die alle Bestimmungen berücksichtigt. Das zeigt aber, daß Art 21 GG Grenzen findet auch in diesen Normen, die die Kompetenzen des Bundeskanzlers regeln. Ein Einfluß der politischen Parteien auf die Bundesregierung, der im Widerspruch zu diesen Normen steht, ist also unzulässig.

f) Die Ausrichtung der Staatsorgane an den "Interessen und d. Wohl der Allgemeinheit"

Auch die Interessen und das Wohl der Allgemeinheit [277a] sind Grenzen für den

---

275) so gestattet Sasse, a.a.O. S. 723, den Parteien aus ihrer durch Art 21 GG garantierten Position die Bestimmung der Ministerliste.

276) so u.a. auch Brunner, Extremistische Parteien, S. 55.

277) ähnlich Friauf, Festschrift, S. 58, Anm. 81; wenn er meint, ebensowenig dürfe Art 65 auf dem Weg über die "Generalklausel des Art 21 seines besonderen Gehaltes beraubt werden".

277a) Die Frage, was das Gemeinwohl im Verfassungsrecht generell bedeutet, ist nur schwer zu beantworten.
Merk (in Aussprache zu Parlament und Regierung im modernen Staat, in VVDStRL 16/ S. 130) konkretisiert ein wenig, wenn er dazu sagt, daß "die Gesamtbelange (des Staates, der Verf.) wahrzunehmen" sind. Und Frowein (Die politische Betätigung des Beamten, a.a.O. S. 15) meint, daß im demokratisch-parlamentarischen Regierungssystem die Entscheidung, welche Politik dem Gemeinwohl entspricht, durch die Auseinandersetzung der Parteien und die Entscheidung des Volkes bei den Wahlen getroffen wird.

Einfluß der politischen Parteien. Zwar sind das nur sehr allgemeine Begriffe, doch zum Verfassungsrecht gehören auch verbindende allgemeine Grundsätze und Leitideen, die das verfassungsmäßige Gesamtbild des Staates geprägt haben [278].

Nun obliegt es in erster Linie dem Staat, bzw. dessen Organen [279], das Handeln nach dem Gemeinwohl und den Interessen der Allgemeinheit auszurichten.

Die politischen Parteien dürfen dagegen aus ihrer Stellung in der Gesellschaft [280] und aus ihrer Funktion stärker Gruppeninteressen vertreten [281]. Überdies kann auch die Vertretung von Partikularinteressen Durchgangspunkt und Mittel sein, "den Interessen des ganzen Volkes zu dienen" [282].

Dabei ist für die hier zu behandelnde Problematik nicht sehr erheblich, ob die Parteien von der Ausrichtung am Gemeinwohl weitgehend freigestellt sind [283], weil durch den Pluralismus in einer differenzierten Gesellschaft "im Bereich der Politik das Gemeinwohl lediglich a postriori als das Ergebnis eines dialektischen Prozesses der divergierenden Ideen und Interessen der Gruppen und Parteien erreicht" [284] werde, oder ob den Parteien bei der Vertretung von Partikularinteressen wenigstens eine "grundlegende moralische Verpflichtung, dem Gesamtinteresse bei ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung sich zu unterstellen" [285] auferlegt wird. Wesentlich ist, daß hier auf alle Fälle eine natür-

---

Fortsetzung der Fußn. 277a) von S. 68:

Den Interessen und dem Wohl der Allgemeinheit wird also dann entsprochen, wenn nicht die Partikularinteressen einzelner Gruppen zulasten der Gesamtheit der Bürger berücksichtigt werden, sondern durch einen vernünftigen Ausgleich den Belangen möglichst aller weitgehend gerecht Rechnung getragen wird

278) Münch, Die Bundesregierung in Völkerrecht und Politik, S. 71; BVerfGE 2/380 (403).

279) Lohmann, Der Deutsche Bundestag, S. 24; Merk, Parlament und Regierung im modernen Staat, in VVDStRL Heft 16, S. 130, Parteienbericht, S. 72; ähnlich Frowein, a.a.O. S. 14.

280) BVerfGE 5/234; dem folgend Badura, Bonner Kommentar, Art 38, Rdnr. 70; Hamel, Die Repräsentation des Volkes.

281) BVerfGE 5/234; vgl. aber Gehrig, a.a.O. S. 98.

282) BVerfGE a.a.O..

283) Fraenkel, Ernst, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in Verhandlungen des 45. DJT in Karlsruhe 1964, München und Berlin 1964, B 5 ff.

284) Fraenkel, a.a.O. B 8; Frowein, Die pol. Betätigung des Beamten, S. 15.

285) Parteienbericht, S. 72; Lohmann, Der Deutsche Bundestag, S. 24, Grewe, Zum Begriff der politischen Partei, in Festschrift für Erich Kaufmann, Stuttgart, Köln 1950, S. 81, 82.

liche Diskrepanz vorliegt zwischen den Staatsorganen und den politischen Parteien als Gliederungen der Gesellschaft, was ihr Verhältnis zum Wohl der Allgemeinheit, bzw. zu Partikularinteressen angeht. Die Parteien handeln nicht pflichtwidrig, wenn sie primär Partikularinteressen vertreten [286], eine Einstellung, die für Staatsorgane unzulässig ist.

Dieser Unterschied würde aber verwischt werden, wenn die Parteien durch einen bestimmenden Einfluß auf die Staatsorgane sich mit diesen identifizieren würden. Dann würden zu leicht Partikularinteressen und nicht das Wohl der Allgemeinheit, Richtschnur für das Handeln der Staatsorgane sein. Diesem Wohl würde es auch erst recht widersprechen, wenn Entscheidungen, die allein auf Parteiinteressen abgestellt sind, Eingang in die Meinungsbildung der Staatsorgane finden würden.

Diese Möglichkeit besteht aber immer dann, wenn es um die Wahlchancen einer Partei geht [287], und diese zu deren Verbesserung auf die Staatsorgane einwirkt [288].
Das Wohl und die Interessen der Allgemeinheit, denen besonders die Staatsorgane verpflichtet sind, verbieten es also, daß die Parteien auf die Staatsorgane so einwirken, daß diese nicht mehr das Gemeinwohl beachten, sondern ihre Handlungen von Parteiinteressen diktiert werden, weil sonst dieser Grundsatz nicht mehr wirken kann.

---

286) ähnlich das BVerfGE 5/234.

287) So hat die FDP im Mai 1970 plötzlich Bedenken bekommen, als es um einen frühzeitigen Vertragsabschluß mit Moskau ging. Dabei hat die Partei den Elan ihres Parteivorsitzenden gebremst, der als Außenminister diesen Vertrag unterzeichnen sollte. Der Grund für dieses Verhalten der FDP waren Befürchtungen, daß dadurch ihre letzten konservativen Wähler abspenstig gemacht würden und sich die Wahlchancen für die ausstehenden Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen, in Niedersachsen und im Saarland verschlechtern würden. Siehe dazu Süddeutsche Zeitung vom 29. Mai 1970.

288) siehe Note 287); und im übrigen oben im Kapitel "Chancengleichheit".

g) Das föderalistische Strukturprinzip

α) Funktion der Machtbegrenzung

Das föderalistische Strukturprinzip [289], eine "Grundlage der Verfassung" [290], als Grenze für den rechtlichen Einfluß der Parteien bei ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung heranzuziehen, wirkt vielleicht etwas überraschend.

Ist das "föderalistische" [291] Strukturprinzip doch in erster Linie von der Verfassung als Machtbegrenzung [292] gedacht für die in der Verfassung genannten Machtträger, wozu die Parteien nicht gehören. Es soll für die Gewaltentrias Exekutive, Legislative und Jurisdiktion ein zusätzliches Regulativ in der Form der vertikalen Machtkontrolle [293] sein, um die Balance der Gewalten besser zu gewährleisten [294]. Eine Balance, die durch eine leicht zu mächtig werdende Exekutive gefährdet werden kann. Und gerade die Exekutive, insbesondere deren "Zentralinstanz" [295], die Bundesregierung, wird durch das föderalistische Strukturprinzip am meisten gezügelt, da die Ausübung von Herrschaftsgewalt auf eine Vielzahl von in sich abgeschlossenen Exekutivbereichen übertragen ist, und so tatsächlich auch die bestehende Machtverteilung in der Bundesrepublik relativiert wird [296].

---

289) Man versteht darunter eine "verfassungspolitische Forderung an den Verfassungsgesetzgeber" und ein "verfassungsrechtliches Gebot an Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung auf die Selbständigkeit eines Landes" Rücksicht zu nehmen; dabei "muß mindestens in bestimmter Richtung eine selbständige politische Willensbildung der Glieder vorgesehen sein". Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 20 Rdnr. 20.

290) BVerfGE 1/34; Lenz in Hamann-Lenz, S. 75; Wüst, Föderalismus als zeitgemäßes Ordnungsprinzip, BayVBl 71/14.

291) BVerfGE 3/146; E 4/136.

292) Peters, Gewaltentrennung, S. 24, geht wohl etwas zu weit, wenn er das Prinzip des Föderalismus als ersten und wichtigsten Faktor heutiger Gewaltentrennung bezeichnet.

293) Loewenstein, Verfassungslehre, S. 295; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 94, nennt dies "vertikale Gewaltenteilung"; so auch Wüst, BayVBl 70/420; Hesse, Der unitarische Bundesstaat, S. 27; Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 52.

294) Lerche, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21/79.

295) Lenz in Hamann-Lenz S. 75; Wüst, Föderalismus, BayVBl 70/420.

296) Lohmar, Innerparteiliche Demokratie, S. 126; etwas anders Lerche, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21/83, der in der "inneren Wohlverteilung der Gewalten" den ersten Sinn im föderalen Denken sieht.

ß) Beschränkung für den Einfluß der Parteien

Zweifelsohne beschränkt ein derartiges System auch den Einfluß der Parteien [297], die, wollen sie umfassenden Einfluß gewinnen, sich auf die Vielzahl von Machtbereichen konzentrieren müssen und ihre Kräfte nur verstreut einsetzen können [298]. Aber gerade durch die Parteien besteht die Gefahr, daß dieses Regulativ "föderalistisches Strukturprinzip" seiner Wirkung beraubt wird.

Während die einzelnen Machtträger, also z.B. die Länder als "Staaten mit eigener, wenn auch gegenständlich beschränkter, nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht" [299], durch Rivalitäten untereinander einerseits und mit dem Bund andererseits, sich gegenseitig begrenzen und damit das Regulativ im von der Verfassung gewollten Sinne wirken lassen, könnten die Parteien es um seine Bedeutung bringen. Denn nur die Parteien, als Organisation mit einer Zielrichtung, können in allen Machtträgern einen einheitlichen Einfluß ausüben [300] in Form einer von ihnen für richtig gehaltenen Interessenabwägung. Dabei können sie sämtliche Machtpositionen nützen und damit die für die Gewaltbegrenzung notwendigen Kollisionen und Konfrontationen der einzelnen Machtträger untereinander verhindern [301].

---

297) vgl. Lerche, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen, München 1968, S. 10; der neben einer verstärkten Chance, zugleich aber auch eine "Schranke" der politischen Parteien sieht.

298) Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland S. 93, meint, daß dadurch auch die regionalen Parteigremien gegenüber der Gesamtparteiführung Unabhängigkeit entfalten könnten; so auch Wüst, a.a.O. BayVBl 70/420.

299) BVerfGE 1/34; ähnlich auch Maunz in Maunz-Dürig, Art 20 Rdnr. 11; v.Mangoldt-Klein, S. 589.

300) vgl. Neunreither, Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, S. 114, 115.

301) Schädliches Beispiel ist auch das Herausstellen von Bundesproblemen in Landtagswahlkampfen (Weber, Spannungen und Kräfte, S. 75, Note 14); Neunreither, Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, S. 115; so hat z.B. der bayerische Ministerpräsident Goppel am 27.10.1970, 18.30 - 18.45 Uhr in einer Rundfunkwahlsendung ausdrücklich gesagt, daß die diesjährige Landtagswahl in Bayern unbedingt unter Bundesvorzeichen gesehen werden müsse, Ostpolitik und Bundeswirtschaftspolitik seien Wahlkampfthemen. Zu einem ähnlichen Fall vgl. Neunreither, S. 115, wo 1956 der damalige Bundesvorsitzende der FDP, Dr. Dehler, unter dem Beifall der Zuhörer auf einer Wahlkampfveranstaltung sagte, daß es bei den Landtagswahlen in Wahrheit um den Bund gehe.

"Die Länder geraten so, vom Bund aus betrachtet, in die Funktion der Hausmacht anderer Kräfte, vornehmlich der politischen Partein und ihrer Koalitionen und daneben ihrer Bürokratien" [302].

Dazu braucht man sich den immerhin möglichen Fall gar nicht vorzustellen, daß Bund und alle Länder von den gleichen Parteien "regiert" werden, wie es während der "Großen Koalition von 1966 bis 1969" beinahe der Fall gewesen ist, wäre nicht auch die FDP in einigen Ländern wenigstens Koalitionspartner gewesen.
Es genügt, daß die Konstellation in Bund und der Hälfte der Länder identisch ist, wie es in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik auch meistens gewesen ist [303]. Dann bildet sich ein Block zwischen den Ländern, in denen die Regierungsparteien des Bundes auch die Landesregierung stellen, und den Ländern, in denen die Opposition im Bund die Landesregierung stellt.

Die Konfrontation vieler Machtträger verringert sich also auf die Konfrontation der zwei großen Parteien, die Wirkung des Föderalismus ist stark beeinträchtigt.

Doch kommt es zu dieser Entwicklung nur, wenn die Parteien über die Mitwirkung an der politischen Willensbildung hinaus, sich an der Ausübung von Herrschaftsgewalt beteiligen und in die Regierungen bestimmend hineinwirken [304].

Da das föderalistische Strukturprinzip von der Verfassung als Gewaltenbegrenzung gewollt ist, muß alles das, was diese Wirkung verhindert, ihr zuwiderlaufen. Also wäre auch aus diesem Gesichtspunkt, daß die Beteiligung der Parteien an der Ausübung von Herrschaftsgewalt das föderalistische Strukturprinzip seiner Bedeutung beraubt - die Länder wären statt selbständigen Machtträgern nur höhere Verwaltungsstellen [305] mit etwas Eigenkompetenz - diese Ausübung von Gewalt verfassungswidrig. Die Verfassung ist also konsequent, wenn sie den Parteien nur die Mitwirkung an der politischen Willensbildung zugesteht. Denn

---

302) Weber, Spannungen und Kräfte, S. 74; für Österreich sieht Kafka, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in VVDStRL 17/70, keine besondere Gefahr, wenn die Koalitionen in Bund und Ländern identisch sind.

303) siehe Olzog, Günter, Die politischen Parteien, Geschichte und Staat, Band 104, München, Wien, 2. Aufl. 1965.

304) über die Einwirkung der Bundesparteizentralen auf die Zusammensetzung der Landesregierungen und deren Politik, siehe Neunreither, a.a.O. S. 117 ff.

305) allerdings meint Lenz in Hamann-Lenz, S. 78, daß bisher die Länderregierungen gegen Versuche einer politischen Gleichschaltung bemerkenswerte Resistenz gezeigt haben.

diese erstreckt sich nicht auf die Einwirkung auf die Regierung.
Damit ist auch das föderalistische Strukturprinzip eine Grenze für die Ausdehnung der Parteienmitwirkung [306].

h) Zusammenfassung

Damit zeichnet sich für Art 21 GG folgendes Gesamtbild ab.
Zunächst garantiert Art 21 GG den Parteien die Mitwirkung an der Volkswillensbildung und weist ihnen eine wichtige Rolle bei der Ausrichtung der Wahlen zu, wo sie einmal Kandidaten aufstellen, zum anderen für diese werben.

Dabei ergibt sich schon aus dem Wortlaut von Art 21 GG, daß die Parteien an der Volks- und nicht an der Staatswillensbildung durch Art 21 mitzuwirken berechtigt sind. Gestützt wird die Auffassung durch Art 20 Abs 2 Satz 2, der definiert, daß das Volk die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen ausübt, und diese im übrigen besonderen Organen zuweist. Die Staatswillensbildung ist von der Willensbildung des Volkes in Art 20 Abs 2 Satz 2 GG abgesetzt und getrennt [307].
Der Prozeß der Volkswillensbildung läuft nicht völlig isoliert in einem staatsfreien Raum. Ausstrahlungen auch auf die Staatsorgane sind daher selbstverständlich, und zwar auch außerhalb der Wahlen und Abstimmungen.
Doch dürfen diese Ausstrahlungen nicht so stark werden, daß es zu einer direkten Mitwirkung an der Staatswillensbildung kommt, das widerspräche bereits dem Wortlaut der Art 21 Abs 1, 20 Abs 2 Satz 2 GG. Doch bleibt immer noch ein weiter Bereich, der von einer völligen Zurückhaltung bezüglich der Staatswillensbildung bis nahe an die unmittelbare Mitwirkung an ihr reicht. Wie stark die Intensität und damit auch die Mitwirkung der Parteien daran wirklich sein darf, ergibt sich erst durch Berücksichtigung weiterer Verfassungsnormen, die allgemeine Verfassungsgrundsätze enthalten, bzw. die selbst die Verhältnisse der Organe regeln, auf die diese Ausstrahlungen einwirken können. Dabei wurden der Grundsatz der Gewaltenteilung, das Demokratiegebot, die Chancengleichheit, das Wohl und die Interessen der Allgemeinheit und das föderalistische Strukturprinzip als allgemeine Prinzipien erkannt, Art 38 und Art 64, 65 GG als Spezialregelungen für den Bundestag, bzw. die Bundesregierung. Sie allesamt dürfen bei der Auslegung des Art 21 GG und der Bestimmung der Position

306) Seifert, Zur Rechtsstellung der politischen Parteien, DÖV 56/2.
307) so auch Kremer, Der Abgeordnete, S. 76, 77; ähnlich Henke, Bonner Kommentar, Art 21 Rdnr. 12; Lenz in Hamann-Lenz, S. 352; im übrigen siehe oben S. 26.

der politischen Parteien im Staat nicht unberücksichtigt bleiben. Diese Normen und Grundsätze sind auch tatsächlich bei Art 21 GG anwendbar und durch diesen nicht verdrängt und nicht bedeutungslos geworden.
Aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, wonach die Staatsgewalt auf mehrere Organe aufgeteilt wird, ergibt sich, daß ein stärkerer Einfluß der Parteien höchstens auf ein Bundesorgan zulässig ist. Damit ist bereits die Lehre vom Parteienstaat und ihre Anwendbarkeit für das Grundgesetz widerlegt. Die Parteien können nicht die Machtträger im Staate sein und Bundestag wie Bundesregierung beherrschen.
Schließlich darf die Kandidatenaufstellung nicht in den gleichen Händen liegen wie die Macht in den zu wählenden Organen, denn sonst wird die Wahl aus dem gesellschaftlichen Bereich, unter weitgehendem Ausschluß des Volkes, in den staatlichen Bereich verlegt. Und das verstieße gegen das Demokratiegebot.

Letztlich verbietet der Grundsatz der Chancengleichheit, daß die Regierungsparteien sich so an den Bundesorganen beteiligen, daß sie deren Position für sich nützen können.
Art 38 GG schließt mit dem Verbot des imperativen Mandates eine direkte Einwirkung auf den Bundestag aus. Das gleiche gilt speziell für die Bundesregierung durch die Art 64 Abs 1 und 65 Satz 1 GG, die hier eine Konkretisierung des Prinzips der Gewaltenteilung sind.
Einer zu starken Verquickung von Bundesregierung und politischen Parteien steht auch die unterschiedliche Bedeutung des Gemeinwohls für ihr Handeln entgegen. Gegen die Einwirkung der Parteien auf Bundes- und Länderregierungen richtet sich das föderalistische Strukturprinzip und will damit auch den Bundesrat vor diesbezüglichen Einflußnahmen bewahren.
Daraus ergibt sich, daß den Parteien enge Grenzen gezogen sind, die Ausstrahlungen des Willensbildungsprozesses über Vorschläge und Anregungen nicht weit hinausgehen dürfen und den Parteien daraus keine direkten Einflußmöglichkeiten erwachsen. Ein unmittelbarer bestimmender Einfluß der politischen Parteien ist also auf keines der Bundesorgane zulässig, sollen nicht die eben genannten Verfassungsprinzipien verletzt werden.

Auch ein Verfassungswandel im Sinne Smend's [308] kann nicht so weit gehen, daß mehrere Grundprinzipien der Verfassung zugunsten einer anderen Norm aufgegeben werden. Selbst Smend spricht von der Funktion der Schranke, die die Verfassung für das Verfassungsleben hat [309]. Insbesondere Art 79 Abs 3 GG verhindert einen zu starken Verfassungswandel. Wäre dieser nämlich in dieser Form zulässig, so wäre auch eine Sperrwirkung wirkungslos, ja einfach überflüssig.

---

308) Verfassung und Verfassungsrecht, S. 190, 192, 195, 241, 242.
309) Smend, a.a.O. S. 195.

Aus diesen Gesichtspunkten erweist sich auch die Lehre vom Parteienstaat mit ihrem schrankenlos ausgedehnten Art 21 GG als unhaltbar [310].

310) auch Wildenmann, Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, wendet sich gegen die dort verwendete Argumentation, "daß sein dürfe, was ist".

TEIL C

DIE LEGITIMITÄT DES EINFLUSSES DER PARTEIEN, DARGESTELLT AM BEISPIEL EINZELNER BUNDESORGANE

I. DIE RECHTLICHE WERTUNG DES EINFLUSSES DER PARTEIEN AUF DEN BUNDESTAG

Für die genaue Klärung der Grenzen des politischen Einflusses der Parteien sind die Grundfunktionen der Bundesorgane heranzuziehen.
Dabei ist zu untersuchen, inwieweit sie zum Bereich der Staatswillensbildung gehören, bzw. Beziehungen oder Parallelen zur Volkswillensbildung gefunden werden können.

1. Die Funktion des Bundestages

Der Bundestag ist eine Volksvertretung [1]. Dabei ist die Vertretung im Sinne einer verfassungsrechtlichen Repräsentation [2] zu verstehen, d.h. als "Aufgabe, das rechtsabwesende Volk gegenwärtig zu machen" [3].
Zwischen dem repräsentierten Volk und der dieses repräsentierenden Volksver-

---

1) Maunz, GG, Art 38 Rdnr. 1; Badura, a.a.O. Rdnr. 23; Badura nennt das Parlament überdies die "institutionelle Repräsentation der staatsbürgerlichen Gesellschaft" in Bonner Kommentar, Art 38 GG, Rdnr. 30; und meint, "daß die staatsrechtliche Konstruktion des Parlaments als der Volksvertretung an den Anspruch des freien Mandats in Art 38 Abs 1 Satz 2 GG anknüpfen muß", a.a.O. Rdnr. 1.

2) "Unter Repräsentation versteht man das Verhältnis einer Person zu einer oder mehreren anderen, kraft dessen der Wille der letzteren angesehen wird, so daß beide rechtlich als eine Person zu betrachten sind"; G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 566.

3) Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, Art 38 Rdnr. 1; ähnlich Schmitt, Verfassungslehre, S. 209, 210, "Repräsentation heißt, ein unsichtbares Sein durch ein öffentlich anwesendes Sein sichtbar machen und vergegenwärtigen; a.A. Hamel, Die Repräsentation des Volkes, S. 103, 104.

tretung liegt keine Delegation vor. Das Volk gibt also keine Rechte an den Bundestag ab [4], dessen Rechte ergeben sich vielmehr unmittelbar aus der Verfassung [5] und dem Parlamentsrecht [6].

Bei diesem System der Repräsentation bedient sich das Volk [7], im Gegensatz zur Identität, eines Organes, um unmittelbar Rechte auszuüben [8]. Und die Repräsentanten handeln "kraft egalitärer Berufung und Legitimierung für die empirischen Angehörigen des Staatsvolkes" [9].

Dabei werden Beschlüsse und Handlungen des Repräsentationsorgans dem Volk als Willensäußerung zugerechnet [10]. Und das Volk hat "keinen anderen Willen außer diesem" [11].

Damit ist das Element der Demokratie, "daß alle Staatstätigkeit durch das Volk geschehen müsse", nicht vollständig durchgeführt [12]. Allerdings ist dies auch nicht in den Staaten moderner Größenordnung, sondern nur in kleinen Gemeinden, vollziehbar. Es entspricht nur den Realitaten, wenn in den heutigen Staaten diese Mitwirkung des Volkes im wesentlichen nur auf indirektem Wege erfolgen kann, also nur über ein repräsentierendes Organ.

Während also in jener Form der unmittelbaren Demokratie "der Organwille durch das einheitliche Volk in seiner Gesamtheit" erzeugt wird, wird er "in dieser durch ein besonderes Willensorgan des Volkes gebildet" [13]. Das zeigt, daß der Bundes-

---

4) Badura, Bonner Kommentar, Art 38 GG, Rdnr. 31, 32, "kein rechtliches Band zwischen Wählern und Gewählten", Maunz-Dürig, Art 38 GG, Rdnr. 1.

5) Maunz, a.a.O.; Jellinek G., Allgemeine Staatslehre, S. 580 f; Laband AÖR 12/279.

6) Badura, Bonner Kommentar, Art 38, Rdnr. 31.

7) Bei Schmitt ist nicht das Volk, sondern die durch Repräsentanten wirkende Nation der Auftraggeber des Parlaments, Verfassungslehre, S. 204 ff.

8) abweichend Badura, es "handelt das Volk durch den Staat nach den Regeln der parlamentarischen Repräsentation"; Badura, a.a.O. Rdnr. 32.

9) Badura, a.a.O. Rdnr. 29; ähnlich auch Scheuner, in DÖV 65, 579.

10) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft I, 3 § 21; Maunz, GG, Art 38 Rdnr. 2; Hamel, Die Repräsentation des Volkes, S. 126; anders Badura, der dies "rechtlich dem Staat und nur politisch-idiologisch dem Volk zurechnet"; a.a.O. Rdnr. 38; Scheuner, Politische Repräsentation und Interessenvertretung in DÖV 65/579.

11) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 566.

12) Hamann, GG, I D 4 Anm. 2.

13) Jellinek, a.a.O. S. 583.

tag, der das Volk im Rechtssinne organisiert [14], Aufgaben und Funktionen [15] für das Volk wahrnimmt, die dieses wegen seiner Größe nicht mehr ausüben kann, und so mittelbar für das Volk tätig wird. Seine Tätigkeit ist also mittelbare Volkswillensbildung [16].

2. Wesentliche Aufgaben

Das ergibt sich insbesondere auch dann, wenn die Hauptaufgaben des Bundestages herangezogen werden. Die Wahl des Bundeskanzlers, die Gesetzgebungsfunktion und die Kontrolle der Exekutive.

So ist die Wahl des Bundeskanzlers eigentlich nur eine Spezifizierung der Bundestagswahl. Denn ein wesentlicher Sinn der Wahl ist die Begründung einer neuen Exekutivspitze, deren Voraussetzung die Wahl des Bundeskanzlers ist [17]. Das ist auch ein wesentliches Moment bei der Wahlentscheidung der Bürger. Ebenso ist auch die Gesetzgebung eigentlich Volksaufgabe. Soll diese doch die Exekutive bilden und für das Miteinander im Volk selbst Anweisungen und Richtlinien geben [18]. Und auch die beherrschende Exekutive sollte das Volk selbst kontrollieren.

Diese Funktionen werden aber, um eine gewisse Effektivität zu erreichen, die bei Übernahme durch die Gesamtheit der Bürger nicht garantiert wäre, vom Bundestag in Vertretung des Volkes [19] wahrgenommen, als dem "Organ, das diesen Anforderungen durch seine Struktur entspricht" [20].

---

14) Jellinek, a.a.O. S. 583.

15) Hamann in Hamann-Lenz, Art 38 Vorbem. 2 spricht von der Doppelfunktion des Bundestages, er sei einmal oberstes Organ der politischen Willensbildung und weiter Gesetzgeber.

16) Man kann dann von "mittelbarer Volkswillensbildung" durch das Parlament sprechen, wenn man die Funktion des Volkes nicht als Staatswillensbildung definiert, sondern sie zum Bereich der Willensbildung des Volkes rechnet; ähnlich Seifert, Die Rechtsstellung der politischen Parteien, DÖV 1956/2; Kelsen spricht hier von der "Mittelbarkeit der Willensbildung", Parlamentarismus S. 7.

17) vgl. dazu Seifert, Die Rechtsstellung der politischen Parteien, DÖV 56/2, der hier auch von mittelbarer Volkswillensbildung spricht.

18) ähnlich Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 203.

19) Dabei ist der Volkswille nicht physischer Wille einer Einheit, sondern ein aufgrund von Rechtssätzen aus physischen Willensakten gebildeter juristischer Wille; Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 145.

20) Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 203; ähnlich Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 189.

3. Beziehungen zwischen Volk und Bundestag

Das zeigt die engen Beziehungen [21] zwischen Volk und Parlament [22]. Das ist aber auch der Grund dafür, weshalb gerade das Parlament den Meinungen und Strömungen im Volke aufgeschlossen gegenüber stehen sollte [23]. Und dieser Forderung kann es am ehesten gerecht werden, wenn die Abgeordneten selbst von diesen Kräften im Volk nicht völlig abgeschlossen [24] sind und sich auch ihrer Herkunft her bereits mit diesen verbunden fühlen [25]. Auch einer repräsentativen Demokratie schadet es nicht, wenn möglichst viele Gruppierungen in irgendeiner Form im Parlament vorhanden sind [26]. Es muß dies kein "Spiegelbild" des Volkes sein, aber die Gesamtinteressen lassen sich besser vertreten, wenn auch dort viele Kräfte wirken [27].
Wenigstens unmittelbar nach den Wahlen [28], aber auch nur dann [29], sind der Wille des Volkes und seines Vertretungsorganes identisch. Durch die mittelbare Ausführung der Volksaufgaben während der Legislaturperiode sollte auch dabei, wenn schon keine Identität der Auffassung besteht, die Möglichkeit einer Ver-

---

21) Scheuner in DÖV 65/580 spricht hier von notwendiger enger Verbindung.

22) Erler, Zitat nach Dorn, Wie öffentlich ist der Bundestag, S. 229; doch sind diese Beziehungen keine Rechtsbeziehungen, vgl. S. 102.

23) ähnlich BVerfGE 5/232; Scheuner, DÖV 65/580.

24) "Gewiß ist der Abgeordnete zu solcher Repräsentation nur fähig, wenn ihn eine Gemeinschaft der Interessen, des Fühlens und Wünschens mit den Volksgliedern verbindet (virtuelle Reprasentation im Sinne Burkes)", Hamel, a.a.O. S. 109.

25) vgl. BVerfGE 5/233, wenn es meint, daß sich die Abgeordneten im Bundestag "in vollkommen legitimer Weise dort von ihren parteipolitischen Auffassungen und Zielen leiten lassen".

26) Der Bundestag muß Konsensus und Konflikte der Gesellschaft repräsentieren, so Friderichs, Die Zukunft des Bundestages, S. 286; allerdings darf dies nicht zu einer falschen Interpretation der Reprasentation führen, die die Abgeordneten als Vertreter nicht eines einheitlichen Willens, sondern partikulärer Interessen sieht. Dies wird mit Recht von Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 578, abgelehnt.

27) ähnlich Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 183.

28) Dabei kann man die Wahlen als die unmittelbare Willensäußerung des Volkes im Sinne von Jellinek (a.a.O. S. 566, 585) annehmen, die ihm besonders vorbehalten ist.

29) jede Mehrheit im Volk ist eine flüchtige Erscheinung, Hamel, Die Repräsentation des Volkes, S. 122.

bindung [30] zwischen dem Volk und seinen Vertretern bestehen [31].

4. Stellung der Parteien als Träger des Willensbildungsprozesses

Daraus kann dann weiter geschlossen werden, daß dieser Staatsbereich, als dem des Volkes am nächsten, für die Kräfte, die das Volk bei seinem Willensbildungsprozeß anleiten, auch ein gewisses Maß an Einwirkung zukommen läßt [32]. Daß diese Verbindung nicht zu einer Abhängigkeit vom Volk ausarten darf, insbesondere nicht von einzelnen Gruppen, normiert Art 38 GG mit seiner Garantie der Repräsentativ-Demokratie. Daß aber andererseits die Vertreter nicht völlig von den Kräften im Volk abgeschnitten sind, dafür sorgen Art 21 Abs 1 und 20 Abs 2 GG. Sie garantieren die Mitwirkung der politischen Parteien an der Willensbildung des Volkes, insbesondere der Durchführung der Wahlen. Dadurch, daß die Parteien maßgeblich bei der Durchführung der Wahlen mitwirken dürfen, dazu gehört auch die Kandidatenaufstellung, sind die gewählten Abgeordneten meist Mitglieder einer Partei [33].

---

30) Scheuner, Politische Repräsentation und Interessenvertretung in DÖV 65/580; dabei reicht die Wahl nicht aus, erforderlich ist eine "dauernde Kommunikation"; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 228.

31) ähnlich auch Jellinek, a.a.O. S. 585, wenn er meint, daß "das Volk nicht bloß reines Kreationsorgan" sei, "dessen Funktion und Recht mit der Ernennung" der Abgeordneten konsumiert ist, wie es die Wahl des Kaisers durch die Kurfürsten war".

32) ähnlich, wenn auch etwas zu weit gehend, Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 586; "jene juristisch nicht meßbaren, aber politisch so wirksamen Mächte der öffentlichen Meinung sorgen dafür, daß, trotzdem der Gewählte seinen Wählern keine Rechenschaft schuldet, er dennoch immer unter ihrer wirksamen Kontrolle steht". In der Art auch das BVerfGE 5/232, die Einwirkung ist legitim, wenn die Abgeordneten dabei über die bei den Wählern zu bestimmten politischen Fragen vorhandenen Meinungen zu unterrichten.

33) vgl. dazu Olzog, Die politischen Parteien, S. 59, 60, insbesondere die Auflistung der Ergebnisse der Bundestagswahlen von 1949 bis 1961 auf S. 61.

a) Die Abgeordneten als Parteimitglieder

Diese sind dann "nicht so selbstlos, daß sie ihr eigenes Ich völlig hinter dem Wohl der Mitbürger und des Staates zurücktreten lassen" [34], sie werden so auch das Gedankengut ihrer Partei [35], allein schon ihrer politischen Herkunft wegen, auch im Parlament vertreten [36]. Das ist eine ganz wesentliche Konsequenz des Art 21 Abs 1 GG. Er hat es den Parteien ermöglicht, offiziell Anhänger im Bundestag zu haben.
Die Folge davon ist, und auch das ist von Art 21 GG gewollt, daß nicht verlangt werden kann, daß sich die Abgeordneten im Bundestag absolut neutral verhalten [37]. Dies ist menschlich auch nicht möglich [38].
Dadurch, daß Art 21 Abs 1 und Art 20 Abs 2 Satz 2 GG es zulassen, daß Parteimitglieder als Kandidaten aufgestellt werden, nehmen sie dies billigend in Kauf [39]. Damit ist ein mittelbarer Einfluß der politischen Parteien auf den Bundestag aus eben diesen Normen zulässig.

b) Der mittelbare Einfluß der Parteien

Dieser mittelbare Einfluß ergibt sich also einmal daraus, daß der Bundestag seiner Aufgaben und Funktionen wegen Träger der mittelbaren Volkswillensbildung ist.

---

34) Unkelbach - Wildenmann, S. 12.

35) ähnlich BVerfGE 5/234; auch Hamel, Die Reprasentation des Volkes, S. 120, meint, daß "in keinem Parlament ... die Abgeordneten frei von "influence"" seien.

36) so auch Kremer, Der Abgeordnete, S. 33, der von der "natürlichen Einmütigkeit der Fraktionsmitglieder" spricht, die sich aus ihrem übereinstimmenden Bekenntnis zur geschichtlichen "Tradition der Partei samt ihrem Charakter und zu dem Parteiprogramm" ergäbe. Überdies stehen die Abgeordneten auch innerhalb der Legislaturperiode ihren Parteien nicht fern, sondern machen sich auf Tagungen und Sitzungen der Partei außerhalb des Parlaments ständig mit deren Gedankengut vertraut und werden so in der von der Partei gewünschten Richtung beeinflußt.

37) im Ergebnis ähnlich Badura, Bonner Kommentar, Art 38 Rdnr. 70; er sieht als Folge des Art 21 GG den "parteigebundenen Abgeordneten". Doch ist dessen Freiheitsraum gegenüber der Partei zu eng, der Schutz vor den "Interessenverbänden" zu wenig, als daß damit Art 38 GG erschöpft sein könnte.

38) "Daß jeder das ihm gut dünkende für das allgemeine Beste hält, ist ja selbstverständlich", Jellinek, a.a.O. S. 584.

39) ähnlich BVerfGE 5/232.

Zum anderen wird gerade als Konsequenz dazu, dem Volk die Möglichkeit gegeben, durch die Wahl der Abgeordneten, Vertreter bestimmter gewünschter Auffassungen in den Bundestag zu bringen. Diesen Ansichten können dann die Abgeordneten im Rahmen ihrer Gewissensfreiheit auch zur Geltung verhelfen. Dabei haben die politischen Parteien durch ihre maßgebliche Beteiligung an der Kandidatenaufstellung eine besonders starke Position bei der Auswahl der Abgeordneten und daher auch eine besondere Beziehung zu ihnen, die ihren mittelbaren Einfluß begründet.
Die Abgeordneten ihrerseits dürfen also, soweit dies mit ihrer Stellung vereinbar ist, die Interessen der eigenen Partei zur Geltung bringen [40], der sie als Mitglieder angehören.
Sie können das aufnehmen und im Parlament vortragen, was ihre Partei bei dem außerhalb des Parlaments ablaufenden Prozeß der Volkswillensbildung an Erfahrungen sammelt, an Vorschlägen erarbeitet [41]. So können die Ausstrahlungen dieses Prozesses auch mittelbar im Parlament wirken.

Wie ja auch grundsätzlich andere Kräfte [42], nämlich z.B. einzelne Bürger [43] oder etwa auch Verbände, den Abgeordneten ihre Meinungen und Wünsche vortragen können und so möglicherweise auf den Bundestag einwirken [44]. Nur ist

---

40) Dies u.a. auch in der Form, daß sie wie ihre Partei sich "der Interessen bestimmter Gruppen" besonders annehmen, etwa weil sie zur Erkenntnis kommen, daß diese Interessen nicht gebührend vertreten werden; so BVerfGE 5/234, ihm folgend Badura, a.a.O. Rdnr. 70.

41) so auch Hamel, Die Repräsentation des Volkes, S. 119; Müller, Ute, a.a.O. S. 108.

42) BVerfGE 5/232, auch "Interessengruppen", selbst durch "Massenaktionen der Arbeiterschaft".

43) ähnlich Kremer, Der Abgeordnete, S. 77, der von einem soziologischen Band zwischen Bürger und Abgeordneten spricht.

44) Hier besteht auch das durch Art 17 GG garantierte Petitionsrecht, das jedermann die Möglichkeit eröffnet, sich auch außerhalb oder nach Abschluß formaler Verfahren an die Volksvertretung zu wenden. "Es liegt auf der Hand, daß solche Eingaben für das Parlament wertvolle Hinweise auf Mängel in Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung, aber auch auf Unzulänglichkeiten der Gesetzgebung enthalten und dadurch der Erfüllung gerade der wichtigsten parlamentarischen Aufgaben - Gesetzgebung und Regierungskontrolle - zugute kommen können"; so Lohmann, Der Deutsche Bundestag, S. 105;
zur grundsätzlichen Problematik siehe Bause, Die Bedeutung des Petitionswesens, in Der Bundestag von innen gesehen, S. 241 ff und Orgaß, Der Petitionsausschuß im Gefüge des Bundestages, in Der Bundestag von innen gesehen, S. 254 ff.

der mittelbare Einfluß der Parteien stärker, weil die Abgeordneten durch ihre politische Herkunft in einer stärkeren und eben kontinuierlichen Beziehung zu ihnen stehen. Dies entspricht auch der starken und durch Art 21 GG privilegierten Stellung bei ihrer Mitwirkung bei der Willensbildung des Volkes.
Diesem mittelbaren Einfluß [45] der Parteien auf das Parlament, der sich also zwangsläufig aus der erlaubten und durch Art 21 GG geförderten Mitgliedschaft der Abgeordneten in jenen ergibt, widerspricht es auch nicht, daß die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind [46]. Nach wie vor sind sie dem Gesamtwohl [47] verpflichtet, doch der Weg, den sie dafür einschlagen, und mit welchen Prioritäten [48] sie diesem Wohl zu dienen versuchen, das können sie selbst entscheiden [49] und sich dabei die Vorstellungen ihrer Partei zu nutze machen.

Dieser mittelbare Einfluß der Parteien auf das Parlament ist, wie oben ausgeführt, grundsätzlich gerechtfertigt aus dessen Funktion, Vertretungsorgan des Volkes im staatlichen Bereich zu sein und rechtsverbindlich für dieses zu handeln; zudem ist er noch verfassungsrechtlich vorgesehen durch Art 21 Abs 1 und 20 Abs 2 GG, da die von diesen zugelassene Mitwirkung an der Volkswillensbildung einschließlich der Durchführung der Wahlen diesen Einfluß zwangsläufig mit sich bringt.

Hier liegt auch kein Verstoß gegen Art 38 GG vor, der die Weisungsgebundenheit der Abgeordneten normiert. Im eben genannten Bereich ist dieser mittelbare Einfluß möglich nur durch freiwilliges Handeln der Abgeordneten. Ebenso, wie Anregungen von Bürgern, kann der Abgeordnete Vorstellungen der Parteien übernehmen oder ablehnen. Nur wird, wie oben ausgeführt, der mittelbare Parteieinfluß wahrscheinlicher sein.
Art 38 GG ist eben auch in Verbindung mit Art 21 GG zu sehen, das bedeutet aber, daß die Freiheit des Abgeordneten nicht Selbstzweck [50] ist. Sie muß jetzt

---

45) diesen billigt auch Kremer, Der Abgeordnete, S. 77.

46) so auch Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 584 "Es widerspricht Parteiung und Gegensatz mit nichten jener allgemeinen Formel, derzufolge das Kammermitglied das gesamte Volk repräsentiert".

47) so Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 38 Rdnr. 17; Hamel, Die Repräsentation des Volkes, S. 109.

48) so meint auch das BVerfGE 5/234, daß selbst "die Vertretung von Gruppeninteressen ... Durchgangspunkt, Mittel" sein kann, "den Interessen des ganzen Volkes zu dienen", insbesondere dann, wenn die Partei "in der Vertretung dieser Interessen ... dem Gesamtwohl am besten zu dienen" glaubt. Dem folgend auch Badura, a.a.O. Rdnr. 70; Hamel, Die Repräsentation des Volkes, S. 120.

49) Hamel, Die Volksrepräsentation, S. 109.

50) Badura, Bonner Kommentar, Art 38 Rdnr. 69; ähnlich auch Hamel, Die Repräsentation des Volkes, S. 119.

dazu dienen, die Vorstellungen der Abgeordneten zum Tragen zu bringen. Und daß eben diese Vorstellungen häufig mit der Parteilinie übereinstimmen, ist die Konsequenz des Art 21 GG. Sie führt dazu, daß die einzelnen Abgeordneten weniger als starke Einzelpersönlichkeiten auftreten, sondern häufig im Verband mit anderen, die wegen gleicher Parteizugehörigkeit ähnlicher Meinung sind. Art 38 GG hat jetzt also den parteiangehörigen Abgeordneten zu schützen, weniger den auf sich allein gestellten. Seine Funktion ist grundsätzlich erhalten geblieben, nur die Schutzobjekte haben durch Art 21 GG eine etwas veränderte Stellung [51]. Dieser mittelbare Parteieinfluß verstößt auch nicht gegen das Demokratiegebot, solange die Abgeordneten organisatorisch von ihren Parteien gelöst, deren außerparlamentarischen Organisation nicht unterstellt sind. Daß gleiche Ideen verfochten werden, schadet solange nicht, solange daraus keine Abhängigkeit entsteht.
Doch bedeutet das nicht, daß die Abgeordneten und damit das Parlament auch einem direkten Einfluß der politischen Parteien ausgesetzt sein dürfen [52]. Das haben die oben geprüften Verfassungsnormen bereits gezeigt.

c) Der unzulässige direkte Einfluß

Dieser direkte Einfluß läge z.B. dann vor, wenn die Parteien durch bestimmte Weisungen [53] an ihrer Partei angehörende Abgeordnete das Handeln des Bundestages und dessen Entscheidungen in ihrem Sinne manipulieren wollten [54].

Er wäre aber auch dadurch vorstellbar, daß die Abgeordneten sich freiwillig ihrer eigenen Entscheidungsfreiheit begäben und sich ganz den Vorstellungen ihrer Partei unterordneten. Daher wäre es bereits unzulässig, wenn die Parteien eine bedingungslose Unterordnung ihrer Abgeordneten hinnähmen und aus-

---

51) ähnlich Badura, a.a.O. Rdnr. 70, "Art 38 Abs 1 Satz 2 GG schützt das freie Mandat des parteigebundenen Abgeordneten".

52) Denn auch von anderen Kräften außerhalb des Parlaments können sie zu einer Initiative nicht gezwungen werden, so Friderichs, Die Zukunft des Bundestages, S. 287; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 38, Rdnr. 10 ff; ähnlich Hamel, Die Repräsentation des Volkes, S. 119; so auch F.v.d. Heydte, Die Grundrechte, S. 470, der den Parteien nicht so ohne weiteres ein Recht auf Mitwirkung im Parlament zubilligt.

53) Klein in v.Mangoldt-Klein, Art 38 GG, S. 890, läßt darunter auch "Vorschriften" fallen, die ebenfalls nicht rechtlich bindend sein dürfen.

54) Dies gilt auch, wenn die Parteien durch von ihnen gesteuerte Aktionen, Parolen und Forderungen im Parlament zur Geltung bringen wollen, BVerfGE 5/232.

nützten. Ein unzulässiger unmittelbarer Einfluß [55] ist dabei, insbesondere aus der Sicht des Art 38 GG [56], jeder Einfluß, der verhindert, daß der einzelne Abgeordnete nach seinem freien Ermessen entscheidet. Dabei ist es unabhängig, ob der Abgeordnete sich freiwillig [57] oder unter Druck kritiklos der Parteimeinung beugt. Daher ist weder sein Verzicht [58] auf das freie Mandat durch blinde Unterordnung [59] erlaubt, noch ein Druck auf ihn von seiten der Partei. Zulässig ist allein der mittelbare Einfluß, der sich daraus ergibt, daß die Abgeordneten grundsätzlich Mitglieder einer Partei sind und es in ihrem Ermessen liegt, deren Grundideen zu vertreten.

d) Wirkung der Fraktionsbildung

Dem widerspricht auch nicht, daß das moderne Parlament nicht mehr eine Ver-

---

55) ähnlich BVerfGE 5/232, das bei einem unmittelbaren Einfluß auf den Bundestag die Schutzfunktion für die freiheitliche Demokratie gefährdet sieht. Ähnlich Hamel, a.a.O., S. 119, "die Partei dürfe gleichgesinnten Politikern nur Mittel zur Repräsentation sein, nicht umgekehrt".

56) Hamann in Hamann-Lenz, Art 38, Ziff. 8c, meint auch, daß Art 38 GG das "Willensmonopol der Parteien" ablehnt.

57) ähnlich auch Hamel, a.a.O. S. 119, wenn er meint, es dürfe das "Parteiprogramm nicht zum letzten Wort, nicht zur Konfession werden".

58) so auch Hamann in Hamann-Lenz, Art 38 Ziff. 8c; auch Peters, zitiert bei Schüle, a.a.O. S. 114, Note 50.

59) Diese meint auch das BVerfG in E 5/233 nicht, wenn es den Abgeordneten zugesteht, daß sie sich in legitimer Weise von ihren parteipolitischen Auffassungen leiten lassen.
Kremer, Der Abgeordnete, S. 91, meint, daß der Abgeordnete, der entgegen seiner Ansicht vom Gemeinwohl gemäß der Fraktionsdirektive stimmt, "gegen seine verfassungsrechtliche Pflicht" verstößt, nach bestem Gewissen das ganze Volk zu repräsentieren. So auch Leibholz, Strukturwandel, S. 115, der treffend ausführt "dieses Verbot trifft auch den sogenannten erlaubten Fraktionszwang, d.h. jenen Fraktionszwang, bei dem der Abgeordnete glaubt, aus Loyalität gegenüber seiner Partei im Interesse der von dieser verfolgten Ziele seine persönliche Überzeugung bei den von ihm zu treffenden politischen Entscheidungen zurückstellen zu müssen".
Etwas anderer Ansicht hier v.d. Heydte, Fraktion, in Staatslexikon der Görres-Ges. Bd. III, S. 410; der einen "erlaubten" von einem unerlaubten Fraktionszwang abgrenzt; Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 111.

sammlung von einzelnen ist [60], sondern daß die Fraktionen [61] "als ständige Gliederungen" [62] die eigentlichen Handlungssubjekte [63] des Parlaments sind. Es handelt sich bei der durch die Fraktionen [64] bewirkten Struktur des Parlaments um eine sogenannte feste Struktur, d.h. die Gruppierung erfolgt nicht ad hoc und wechselweise [65]. "Der Abgeordnete ist primär Mitglied und Vertreter seiner Fraktion" [66], die Fraktion ist seine Vereinigung im Parlament [67].

Da die Fraktion sich aber aus den Abgeordneten zusammensetzt, kann diese Vereinigung nicht bewirken, daß die Abgeordneten über diese ihre Weisungsfreiheit an die Parteien verlieren [68]. Denn wird für den einzelnen Abgeordneten die

---

60) so auch Laufer, Heinz, Die demokratische Ordnung, 1966, S. 121, wenn er meint: "Im modernen demokratischen Parlament agieren nämlich nicht unabhängige Abgeordnete, sondern zunächst die Fraktionen als die parlamentarischen Handlungseinheiten".

61) Die Fraktion nimmt seit Ende des vorigen Jahrhunderts eine halboffizielle Stellung in der Organisation des Parlaments ein. In der Geschäftsordnung des Weimarer Reichstages (§ 7) werden die Fraktionen erstmalig erwähnt. Die vom Bundestag verabschiedete Geschäftsordnung enthält genauere Bestimmungen (§§ 10 ff, in BGBl II, S. 389). So muß eine offizielle anerkannte Fraktion grundsätzlich aus Mitgliedern der gleichen Partei bestehen, die Mindeststärke wurde mit 15 festgelegt.
Wie anerkannt die Tätigkeit der Fraktionen ist, ist u.a. auch daraus ersichtlich, daß ihnen für ihre Arbeit jetzt auch Geld bewilligt wird. (Gerhard Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969, S. 196, 197.

62) Moecke, Fraktionen, DÖV 66/165.

63) Badura, Bonner Kommentar, Art 38 GG, Rdnr. 75 nennt sie "die maßgeblichen Faktoren der parlamentarischen Willensbildung".

64) BVerfGE 2/143 (160, 167) und E 10/4 (14) nennt die Parlamentsfraktionen "notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens", die wie die Parteien durch Art 21 GG anerkannt seien; ähnlich Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 231.

65) Hättich, S. 110; ähnlich auch Leibholz, Gestaltwandel, S. 226.

66) Hättich, S. 110.

67) Menger, AÖR 78/156.

68) anders Badura, a.a.O. Rdnr. 71, der die Fraktionen als Instrumente der Parteien sieht wegen der engen personellen Verflechtung zwischen beiden und dies auch billigt. Damit läßt er aber den unmittelbaren Einfluß der Parteien auf das Parlament zu und der ist weder mit Art 38 GG, noch mit dem Demokratiegebot vereinbar. Denn dann ist jede Unabhängigkeit der Abgeordneten verloren.

Freiheit von Weisungen aus Art 38 GG und dem Demokratiegebot abgeleitet, so muß diese auch den Zusammenschlüssen der Abgeordneten im Parlament, den Fraktionen, zugebilligt werden [69].

Es entspricht ja gerade der neuen Sicht des Art 38 GG, wenn es nicht allein Einzelpersönlichkeiten, sondern gerade den im Verband ihrer Fraktionskollegen stehenden Abgeordneten Schutz gewährt [70].

Sonst würde die Institution der Fraktion gegen die Verfassung verstoßen.

Für die Fraktion gilt somit das gleiche wie für die Abgeordneten. Das bedeutet, daß die Parteien weder ihre Fraktionen, noch deren Mitglieder sklavisch an die Kette der Parteidisziplin legen dürfen; denn es gehört nicht zum Begriff der Fraktion, daß diese im Parlament die Meinung einer bestimmten Partei vertritt [71].

Auch die Selbständigkeit der Fraktionen ist von Art 38 Abs 1 Satz 2 GG institutionell garantiert [72]. Die Fraktionen dürfen also nicht einer Diktatur der Partei unterworfen sein, damit nicht "das Parlament aus einer Institution von evidenter Wahrheit zu einem bloß praktisch-technischen Mittel" [73] absinkt.

Außerdem hat ein Parlament "nur so lange repräsentativen Charakter, als man glaubt, daß seine eigentliche Tätigkeit in der Öffentlichkeit liege" [74]. Auch aus diesem Grunde geht es also nicht an, daß von Parteien außerhalb des Parlaments gefaßte Beschlüsse ohne den Filter der eigenverantwortlichen, selbständigen Abgeordneten über die Fraktionen unmittelbar in den Bundestag Eingang finden. Auch das Volk ist nur berechtigt, seine Wünsche in großen Linien anzudeuten, während es dem Parlament obliegt, diesen Bestrebungen konkrete Gestalt zu geben [75]. Denn "sobald sich die Überzeugung durchsetzt, daß im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit das, was sich dort öffentlich abspielt, nur eine

---

69) so Hauenschild, Fraktionen, S. 143, "denn die Abgeordneten versammeln sich in der Fraktion nicht als "Privatleute", sondern in ihrer "amtlichen" Eigenschaft als Abgeordnete. Also kann auch die Fraktion nicht an Aufträge und Weisungen gebunden sein"; ähnlich Hattich, S. 110; und Moecke, Fraktion, DÖV 66/165, sieht dies darin bestätigt, daß auch die Befugnisse der Abgeordneten den Fraktionen zustehen, "so ist es kein Zufall, daß die Gesetzgebungsinitiative - außer bei der Regierung und dem Bundesrat - sowohl bei den einzelnen Abgeordneten als auch bei den Fraktionen liegt".

70) ähnlich Badura, a.a.O. Rdnr. 70.

71) so Hauenschild, Fraktionen, S. 143.

72) F.v.d. Heydte, Grundrechte, S. 501.

73) Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, München und Leipzig 1926, 2. Auflage, S. 13.

74) Schmitt, Verfassungslehre, S. 208.

75) Fraenkel, Parlament und öffentliche Meinung, S. 165.

leere Formalität geworden ist und die Entscheidungen außerhalb dieser Öffentlichkeit fallen, kann das Parlament noch manche nützlichen Funktionen ausüben, aber es ist eben nicht mehr Repräsentant der politischen Einheit des Volkes" [76]. Und diese Funktion ist dem Bundestag nun einmal durch das Grundgesetz, insbesondere durch dessen Art 38, zugewiesen.
Ein unmittelbarer Einfluß auf den Bundestag durch die politischen Parteien, auch über den Umweg über ihre Fraktionen, ist somit nicht zulässig.

e) Ergebnis für den Einfluß der Parteien auf den Bundestag

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß den Parteien ein mittelbarer Einfluß auf den Bundestag zusteht. Das bedeutet, daß die Abgeordneten bei der Ausübung ihrer Tätigkeit im Rahmen der Funktionen des Bundestages als Angehörige einer Partei deren Vorstellungen in die eigenen Überlegungen miteinbeziehen können. Sie sind grundsätzlich nicht gehindert, bestimmte Interessen zu vertreten. Damit können die Ergebnisse des von den Parteien geführten Willensbildungsprozesses, in dem ja auch aktuelle politische Fragen behandelt werden, mittelbar in den Bundestag hineinwirken [77]. Dementsprechend dürfen die Parteien ihren Abgeordneten Vorschläge für Problemlösungen, die sie erarbeitet haben, und ihre Meinung bezüglich eines effektiven Wirkens unterbreiten [78]. Der Bundestag soll nicht abgeschlossen sein gegen die Entwicklungen im gesellschaftlichen Bereich, er ist kein Papstwahlkollegium. Das ist eine Auswirkung des Art 21 Abs 1 GG.

Die Grenzen für das Wirken der Parteien sind in der Intensität ihres Einflusses, aber auch in ihrem Wirkungskreis zu sehen. Was letzteren anbelangt, so sind sämtliche Funktionen und Aufgaben des Bundestages zu ihm zu zählen. Dazu gehören also auch Wahlen, durch die andere Bundesorgane, bzw. deren Mitglieder bestellt werden. Diese kann man als "primäre" Exekutivorgane [79] bezeichnen, im Gegensatz zu den "sekundären", die nicht unmittelbar durch den Bundestag, sondern durch ein anderes Exekutivorgan bestellt werden. Grenze für die Intensität des Parteieinflusses ist die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten. Diese müssen als Filter wirken für das, was aus dem Bereich der Gesellschaft auf sie kommt. Es muß in ihrem Ermessen liegen, was sie in den Bundes-

76) Schmitt, Verfassungslehre, S. 209.
77) ähnlich Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 239.
78) ähnlich auch Hamel, Die Repräsentation des Volkes, S. 119.
79) nicht zu verwechseln mit der Terminologie von G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 566 ff, er bezeichnet repräsentative Organe als sekundäre Organe eines anderen, primären Organes, das repräsentiert wird.

tag einbringen, wie sie sich im Bundestag verhalten und wofür sie sich entscheiden [80]. Dort wo die Entscheidungsfreiheit nicht mehr garantiert ist, sind die einzelnen Abgeordneten nicht mehr Zwischenglieder zwischen der Gesellschaft und dem Bundestag. Dann wirken die Ausstrahlungen des Willensbildungsprozesses unmittelbar auf das Parlament ein. Sie sind dann unzulässig.

5. Einige Beispiele für den Einfluß der Parteien auf den Bundestag und ihre rechtliche Würdigung

a) Allgemein

α) Androhung der nicht erneuerten Kandidatur

Auf den Abgeordneten wird Druck ausgeübt von Kräften außerhalb des Parlamentsbereichs, insbesondere von den einzelnen Instanzen der politischen Parteien. Als Beispiel mag hier der "Fall Littmann" [81] dienen. Zwar waren hier die Adressa-

---

80) die Parteien können sich hier auch nicht auf Koalitionspakte berufen, so Klein in v. Mangoldt-Klein, Art 38 GG, S. 890.

81) "Fall Littmann" ist die Kontroverse um den Frankfurter Polizeipräsidenten Gerhard Littmann. Nach einem Vorstoß der Jungsozialisten hat der SPD-Unterbezirksparteitag mit zwei Drittel Mehrheit Littmann das Vertrauen entzogen und die sozialdemokratischen Mitglieder des Magistrats aufgefordert, die Versetzung des Polizeipräsidenten in den einstweiligen Ruhestand "schnellstmöglich in die Wege zu leiten". Dabei hatte der Unterbezirksvorsitzende Walter Möller Parteitagsbeschlüssen im allgemeinen und der Littmann-Empfehlung im besonderen "eine für alle (SPD-Mitglieder) bindende Entscheidungsbefugnis" zugesprochen. Dadurch sollte ein "moralischer" Druck auf die sozialdemokratischen Magistratsvertreter ausgeübt werden.
Auch die Bezirkskonferenz der Jusos hat sich mit überwältigender Mehrheit für das Recht ausgesprochen, "politischen Beamten das Vertrauen zu entziehen und deren Ablösung durch die zuständigen Gremien zu fordern".
Theodor Eschenburg bezeichnet es als eine Rarität, wenn nicht Novität, daß Magistrat und Stadtparlament zum Vollzugsorgan derjenigen Partei gemacht werden sollen, die die Majorität besitzt.
Süddeutsche Zeitung vom 21.2.1970, 9.3.1970.
Am 15.7.1970 meldete die Süddeutsche Zeitung dann die erfolgte Ablösung Littmanns.

ten eines von unteren Parteiinstanzen ausgehenden Drucks nur Mitglieder eines Stadtparlaments, aber im Prinzip ändert das nichts. Ein bestimmtes Verhalten sollte hier mit der Drohung erzwungen werden, daß andernfalls einer erneuten Kandidatur nicht mehr zugestimmt würde [82]. Ähnliche Vorgänge spielten sich auch bei der Verabschiedung der Notstandsgesetze 1968 ab.
Selbstverständlich muß ein Abgeordneter immer damit rechnen, daß er nicht mehr als Kandidat aufgestellt wird [83], doch soll er diese Möglichkeit in seine Überlegungen nicht einbeziehen, wenn es um Entscheidungen im Bundestag geht, sich insoweit von seiner Partei lösen können.
Wird der Abgeordnete vor wichtigen Entscheidungen mit einer bestimmten Meinung der für seine nächste Kandidatur zuständigen Parteimitglieder konfrontiert und wird dabei ausdrücklich auf die Nichtaufstellung im Falle eines Abweichens von der geforderten Linie hingewiesen, kann der Abgeordnete die Überlegungen betreffend einer erneuten Kandidatur wesentlich weniger leicht aus den eigentlichen Entscheidungsüberlegungen aussparen. Es besteht so die akute Gefahr, daß diese sachfremden Erwägungen bei der Entscheidungsfällung mit herangezogen werden. Der Abgeordnete trifft dann keine freie Entscheidung, die sich allein nach den Kriterien der Sache richtet. Durch die von der Partei gewollte Ausschaltung der freien Ermessensausübung, sie wendet deshalb dieses Drohmittel an, liegt im Ergebnis eine direkte Einflußnahme vor.
Das zeigt, daß bereits die bloße Androhung, die Kandidatur werde unter bestimmten Voraussetzungen nicht erneuert, verfassungswidrig ist [84], wenn sie mit bestimmten Anweisungen an die Abgeordneten verbunden ist, da es sich dabei um eine unzulässige direkte Einflußnahme handelt.

ß) Fraktionsdisziplin, Fraktionszwang

In diesem Zusammenhang sind auch die Fraktionsdisziplin [85], bzw. der Frak-

---

82) Schmitt-Vockenhausen, Gesetzgebungsarbeit, in Der Bundestag von innen gesehen, S. 145, behauptet, "daß es heute geradezu zu einem Fundamentalsatz bundesrepublikanischer politischer Äußerungen geworden ist, einem Abgeordneten vor der Entscheidung in einer bestimmten politischen Lage mit der Nichtwiederwahl bzw. -aufstellung zu drohen". Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 194.

83) dazu auch Kremer, Der Abgeordnete, S. 65, "enttäuschte und unzufriedene Wähler und Parteien werden ihn fallen lassen".

84) so auch Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 111; vgl. aber Kelsen, Parlamentarismus, S. 17, der selbst die Abberufung der Abgeordneten durch die Partei in Erwägung gezogen hat.

85) Einige Autoren definieren Fraktionszwang und -disziplin unterschiedlich, so auch etwa Badura, Bonner Kommentar, Art 38, Rdnr. 77, 78, der letztere als freiwillige und daher zulässige Unterordnung sieht. Ich selbst

tionszwang [86] zu erwähnen. Über sie wird häufiger an den Abgeordneten appelliert werden. Soweit es sich dabei lediglich um einen Einfluß auf den Abgeordneten aus dem Parlamentsbereich [87] handelt, stellt sich dieses Problem hier nicht. Es ist dann kein Problem des Einflusses der Parteien, insbesondere, wenn die Fraktion gegenüber ihrer Partei selbständiger ist. Und dies wäre die natürliche Folge eines tatsächlichen Verzichts auf die unmittelbare Einwirkung auf die Abgeordneten und auf die Fraktion.

Absolut unbestritten ist es, daß ein Mandatsverlust nicht die Folge eines Abweichens von der Fraktionsmeinung [88] oder der Parteilinie ist. Er tritt auch nicht bei einem Austritt [89] aus einer Fraktion oder beim Fraktionswechsel ein. Verdeckt die Fraktionsdisziplin aber einen in Wirklichkeit dahinter liegenden [90]

Fortsetzung der Fußn. 85) von S. 91:

sehe im Ergebnis keinen Unterschied. Vgl. dazu aber auch Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 195; Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 110.

86) dieser Fraktionszwang wird von der h.M. abgelehnt, so Grewe, AÖR 75, S. 468; v.d. Heydte, Fraktion, in Staatslexikon der Görres-Ges. Bd. III, 1959, S. 410; Kremer, Der Abgeordnete S. 32 f; Dreher, NJW 1950/661; Küster, AÖR 75, 399; Laun, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 175; Schneider Hans, in DVBl 1953, 437 in einer Anmerkung zu einem diesbezüglichen Urteil des brem. StGH; Leibholz, Gestaltwandel, S. 237, "dem Fraktionszwang, der sich aus der Logik des Parteienstaates ergibt, fehlt somit (durch Art 38, der Verf.) auch heute noch die verfassungsrechtliche Legitimität; ebenso derselbe in Strukturwandel, S. 114, 115; Badura, Bonner Kommentar, Art 38, Rdnr. 77; Hamann in Hamann-Lenz, Art 38, Ziff. 8c; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 38, Rdnr. 12.

87) Eine gewisse Bindung des einzelnen Abgeordneten an seine Fraktion darf nur so weit gehen, wie sie zur Sicherung der Parlamentsarbeit notwendig ist. Voraussetzung ist auch hier, "daß die notwendige Entscheidungsfreiheit und Selbstverantwortlichkeit des einzelnen Abgeordneten erhalten bleibt"; BVerfGE 10/4 (14); ähnlich Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 239.

88) statt vieler Leibholz, Strukturwandel, S. 115; Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 111; ähnlich Badura, a.a.O., Rdnr. 72; BVerfGE 10/4 (15) für den Fall, daß ein Abgeordneter eine Rede hält, "die nicht völlig mit der von der Fraktion vertretenen Meinung übereinstimmt"; a.A. allerdings Kelsen, Das Problem des Parlamentarismus, S. 16.

89) Kremer, Der Abgeordnete, S. 69, BVerfGE 2/1 (74); Badura, Bonner Kommentar, Art 38, Rdnr. 80; a.A. Kelsen, a.a.O..

90) nicht selten sind es außerhalb des Parlaments gefaßte Beschlüsse, meint Kremer, Der Abgeordnete, S. 32.

Parteizwang [91], so ist sie ebenso unzulässig, wie die ohne Umweg über die Fraktion erfolgende Androhung, die Kandidatur werde nicht erneuert. So ist jede Androhung von Sanktionsmaßnahmen durch die Parteien verfassungswidrig [92] und daher unzulässig.

γ) Kandidatenaufstellung

Nicht zum eigentlichen Bereich des Einflusses der politischen Parteien auf den Bundestag gehört das Thema "Kandidatenaufstellung". Da die Kandidaten für den Bundestag aber potentielle Abgeordnete sind, ist dieser Punkt noch hier zu behandeln.

Bei der Kandidatenaufstellung verlangen die Parteien teilweise die Abgabe, bzw. die Unterzeichnung von Erklärungen, daß das Mandat der Partei durch Niederlegung zurückgegeben werde. Dazu gehören allgemeine Blankoverzichtserklärungen [93], von denen die Partei nach eigenem Ermessen Gebrauch machen kann, wie die Verpflichtung der Mandatsrückgabe bei Handlungen, die den Zielsetzungen der Partei widersprechen, insbesondere aber bei einem Parteiwechsel, bzw. Austritt aus der Partei. Im Augenblick der Abgabe dieser Erklärung ist die Wahl zum Abgeordneten noch nicht gewiß, aber auch bei einer Kandidatur in einem sogenannten "sicheren Wahlkreis" [94] gehört der Bewerber noch nicht dem Parlament an. Art 38 GG und die anderen für den Einfluß der Parteien entwickelten Prinzipien sind daher unmittelbar noch nicht anzuwenden. Da der unmittelbare Einfluß der Parteien hier erst im Zeitpunkt der Wahl wirksam werden soll, ist auch die unmittelbare Geltung dieser Grundsätze aufschiebend bedingt. Der potentielle Abgeordnete soll frühzeitig an eine Abhängigkeit von seiner Partei gewöhnt werden. Diese will die Partei dann auch über den Zeitpunkt der

---

91) Badura, a.a.O. Rdnr. 72, sieht die wesentlichste Funktion des Art 38 Abs 1 Satz 2 GG gerade darin, dem einzelnen Abgeordneten in Partei und Fraktion eine eigene Mitwirkung zu sichern.

92) so auch F. v. d. Heydte-Sacherl, Soziologie der deutschen Parteien, S. 198; ähnlich auch Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien, in VVDStRL 17/31; nicht ganz deutlich Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 113 ff, der offensichtlich aber bei tatsächlichem Vorliegen eines Fraktionszwanges auch Verfassungswidrigkeit annimmt.

93) vgl. dazu auch Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 111; Badura, Bonner Kommentar, Art 38, Rdnr. 81; Hamann in Hamann-Lenz, Art 38, Ziff. 8c; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 38, Rdnr. 14; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 239.

94) vgl. Kaack, Wer kommt in den Bundestag?, S. 15.

Wahl hinaus bewahren, da über dem Abgeordneten das Damoklesschwert seiner Verzichtserklärung schwebt. Damit verstoßt die Zielrichtung dieser Erklärungen gegen Art 38 GG. Sie verhindern, daß der Abgeordnete sich seiner Weisungsfreiheit, auch gegenüber seiner Partei, bewußt wird.

Damit sind die Grundsätze des Verbots der unmittelbaren Beeinflussung der Abgeordneten wenigstens entsprechend anzuwenden. Das bedeutet, daß diese Vereinbarungen als verfassungswidrig rechtsunwirksam sind [95]. Überdies ergibt sich die Unwirksamkeit dieser Erklärungen auch aus der Tatsache, daß der Abgeordnete wegen der ihm durch Art 38 GG zugewiesenen unabhängigen Stellung sein Mandat keinesfalls verliert [96], selbst wenn er eine abweichende Meinung [97] vertritt von der Partei, die seine Kandidatur ermöglicht hat, oder diese gar verläßt [98] oder ausgeschlossen wird [99].

Dieser Rechtsstellung können sich die Abgeordneten, wie oben dargelegt, nicht einmal freiwillig begeben. Da derartige Blankoverzichte aber gerade darauf angelegt sind, die Abgeordneten dieses Schutzes zu berauben, verstoßen sie gegen Art 38 GG.

---

95) so auch im Ergebnis Leibholz, Strukturwandel, S. 116; Kremer, Der Abgeordnete, S. 92; BVerfGE 2/74; Scholler, Verfassungsrecht, S. 96; Drath, Die Entwicklung der Volksrepräsentation, S. 262; Badura, Bonner Kommentar, Art 38, Rdnr. 81, der meint, der Mandatsverzicht dürfe nicht "praktisch in die Disposition der Partei oder Fraktion übergehen"; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 38, Rdnr. 14; Hamann in Hamann-Lenz, Art 38, Ziff. 8c; Schüle, a.a.O. S. 112; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 239.

96) so selbst Leibholz, Strukturwandel, S. 115.

97) so Badura, Bonner Kommentar, Art 38, Rdnr. 77, die "auferlegte Verpflichtung einer bestimmten Ausübung seines Mandats sei es mit, sei es ohne Sanktion ... ist ... verboten".

98) vgl. hier den Entwurf eines Gesetzes in Bremen, wonach der Parteiwechsel eines Abgeordneten den Mandatsverlust nach sich ziehen soll. Ein derartiges Gesetz wäre nach den o.a. Ausführungen verfassungswidrig; zu dieser Problematik Leibholz, Repräsentation, S. 94; Badura, Bonner Kommentar, Art 38, Rdnr. 80; F.v.d. Heydte, Grundrechte, S. 502; Kelsen, Das Problem des Parlamentarismus, S. 16 f.

99) anders ist die Lage in England; ein Abgeordneter, der seine Parteizugehörigkeit wechselt, ist "in normal circumstances expected to offer his resignation", so Wade-Philipps, Constutional Law, 4 th ed., 1952, p 93; Zitat bei Leibholz a.a.O..

b) Der Einfluß auf Funktionen des Bundestages

Im weiteren sind die Folgen zu prüfen, die sich für den Einfluß der Parteien auf die einzelnen Parlamentsaufgaben ergeben, zieht man für jener Status die oben entwickelten Grundsätze heran.

f) Die Parteien und das Gesetzgebungsverfahren

Kann es im Rahmen der Gesetzgebung den politischen Partein überlassen bleiben, die Einbringung von Gesetzen dadurch zu steuern, daß sie ausgearbeitete Entwürfe von ihren Fraktionen oder ihren Abgeordneten vorlegen lassen?
Zunächst ist dabei einmal festzustellen, daß das Recht, Gesetzesentwürfe im Bundestag einzubringen, nicht bedeutet, daß sie von der Fraktion oder den Abgeordneten als deren Initiatoren selbst ausgearbeitet werden müssen. So werden auch die Vorlagen der Bundesregierung nicht von dieser selbst, sondern von den Beamten der zuständigen Ministerien entworfen [100].
Anregungen kann und darf der Abgeordnete von außen aufnehmen und vortragen, so etwa auch Bitten von Bürgern.
Da nun die Parteien maßgeblich am Willensbildungsprozeß beteiligt sind, werden sie schon häufig Filter sein für Wünsche und Forderungen der Bürger. Wenn sie diese nun sorgfältiger artikulieren, bereits in eine mögliche Gesetzesform kleiden, so erfüllen sie nur ihre ihnen aus Art 21 GG zugewiesenen Aufgaben. Sie treten damit nur an die Stelle der Bürger, die trotzdem selbständig an die Abgeordneten herantreten können, handeln für den Bürger und bleiben dabei im gesellschaftlichen Bereich.
Die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen und ihre Vorlage durch ihre Fraktion oder ihre Abgeordneten verbleibt also im zulässigen Einwirkungsbereich der politischen Parteien. Allerdings darf die Partei auch hier nicht erwarten oder gar verlangen, daß die von ihr ausgearbeiteten Entwürfe automatisch von ihrer Fraktion übernommen werden [101]. Wie es dann auch im anschließenden Gesetzgebungsverfahren den Abgeordneten freistehen muß, Kritik zu üben [102],

---

100) ähnlich auch Friderichs, Die Zukunft des Bundestages, S. 293; Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 209, 211.

101) Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 125 f, würde darin eventuell sogar einen Verstoß gegen die von der Verfassung geregelten Verfahrensvorschriften für die Gesetzgebung sehen, weil die Gesetzesinitiative dann bei einem dafür nicht vorgesehenen Organ liegen würde.

102) so meint Friderichs, Die Zukunft des Bundestages, S. 294 mit Recht, daß die Parteien den Abgeordneten "die Darstellung eventueller Alternativpositionen nicht nur erlauben, sondern sie sogar dazu ermuntern" sollten.

Änderungen vorzuschlagen [103] und durchzusetzen [104].
Das bedeutet auch, daß Abgeordnete nicht daran gehindert werden dürfen, zusammen mit Kollegen aus anderen Fraktionen [105] Gesetzesanträge vorzulegen [106]. Daher ist es auch schon unzulässig, wenn die Parteien ihre Abgeordneten während der Legislaturperiode zur Rechenschaft ziehen. Denn dann wären die Parteien zur Kontrolle über ihre Abgeordneten berechtigt, was dem freien Mandat widerspricht [107].
Grundsätzlich steht den Parteien also keine Position zu, die eine höhere Wertigkeit besitzt gegenüber der rechtlichen Position der Bürger. Das zeigt sich immer wieder. Denn schließlich leiten die Parteien ihre Berechtigung ja aus der Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes her. Dessen Grenze gilt auch für die Parteien [108].
Es verstößt aber nicht gegen Art 21 GG, wenn die Parteien Gesetzesentwürfe er-

---

103) aber leider vollziehe der Parlamentarier lieber das nach, was ihm vorgelegt werde, und verzichte auf Alternativen, so Dorn, Wie öffentlich ist der Bundestag, S. 227.

104) ähnlich auch Borm, Die Opposition im parlamentarischen Regierungssystem, S. 217. Überflüssig zu sagen, daß ebenso die anderen Parteien, die den Entwurf nicht erarbeitet haben, ihre Abgeordneten nicht zu einem bestimmten Verhalten im Gesetzgebungsverfahren anhalten dürfen. Geben sie eine Stellungnahme ab oder erbringen sie einen Gesetzesentwurf, so muß deren Behandlung ebenso im Belieben der Abgeordneten bleiben.

105) ähnlich Sasse, Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz, JZ 61/725; Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 126.

106) in diesem Zusammenhang wird von den Abgeordneten verlangt, daß sie sich mit den zur Abstimmung heranstehenden Gesetzesvorlagen vertraut machen, so Friderichs, Die Zukunft des Bundestages, S. 296. Daß dies auch tatsächlich möglich ist, nimmt auch Schmitt-Vockenhausen an, Gesetzgebungsarbeit, in Der Bundestag von innen gesehen, S. 146. Dann können die Abgeordneten wirklich nach ihrem eigenen Gewissen und nicht nur nach dem des Fraktionsvorsitzenden entscheiden.

107) vgl. Loewenberg, in Umkehrung seines Satzes, daß der Kontrollberechtigte auch berechtigt sei, daß ihm Rechenschaft abgelegt werde.

108) auch F. v. d. Heydte, Die Grundrechte, S. 469, 470, meint, daß aus der Mitwirkung bei der politischen Willensbildung sich nicht ohne weiteres eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung in der gewählten Volksvertretung ableiten lasse.

arbeiten und diese von ihren Parlamentariern als Initiatoren eingebracht werden [109]. Dabei ist die Chance eines von einer Partei initiierten Gesetzesentwurfes, im Parlament diskutiert zu werden, günstig. Aus der oben angeführten inneren Verbundenheit zur Partei werden die Abgeordneten für diesen eintreten. Damit zeigt sich ein großer tatsächlicher Einfluß der Parteien auf die Gesetzgebung.
Doch schadet dieser "mittelbare" Einfluß auch nicht, denn die Gesetzgebung soll so gesellschaftsnah wie möglich sein, und das ist sie sicher am ehesten dann, wenn die gesellschaftlichen Kräfte daran mitwirken können. Und daß hier die Parteien in der oben beschriebenen Weise führend sind, das ist aus Art 21 GG gerechtfertigt.

Für das Budgetrecht gilt insoweit das gleiche wie für das allgemeine Gesetzgebungsverfahren, als man hier von den Abgeordneten erwarten sollte, daß sie mit eigenen Vorstellungen den Vorlagen der Regierung begegnen [110]. Dies insbesondere deshalb, weil hier für den Bundestag kein Initiativrecht besteht [111].

---

109) so Seifert, in DÖV 56/2; v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art 21, S. 623, der Parteienbericht, S. 128, 129, wo die "Beteiligung an der Gesetzgebung" als wesentliches Merkmal bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung bezeichnet wird; auch Menger, in AÖR 78/159 meint, daß die Aufgaben des Parlaments "mittelbar Aufgaben der Parteien geworden" seien, damit also auch die Gesetzgebung. Ganz ähnlich v. d. Heydte, Soziologie der Parteien, S. 78, er sieht "die Mitwirkung in der gewählten Volksvertretung bei der Gesetzgebung" als den Parteien in der Verfassung garantiert.
Aber aus allen letztgenannten Zitaten einschließlich des Parteienberichtes geht nicht eindeutig hervor, ob die Mitwirkung der Parteien an der Gesetzgebung sich in der Ausarbeitung von Entwürfen erschöpft, oder, ob auch an eine Einwirkung auf das Gesetzgebungsverfahren durch Steuerung der Fraktionen gedacht ist. Letzteres würde allerdings gegen Art 38 GG verstoßen und würde sich nicht mehr mit den Kompetenzen aus Art 21 GG rechtfertigen lassen.
Auch Müller, Ute, Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, S. 108, stimmt einer Vorformung der politischen Entscheidungen für das Parlament durch die Parteien zu.

110) ähnlich auch Friderichs, Die Zukunft des Bundestages, S. 290; Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 227.

111) Leibholz, Strukturprobleme, S. 165.

Eine Einwirkung der Parteien ist hier aber überhaupt nicht zulässig [112], weil selbst die Abgeordneten kein Vorschlagsrecht haben. Anregungen aus dem gesellschaftlichen Bereich dafür also auch nicht erforderlich sind.

ß) Die Parteien und die Kanzlerwahl

Ähnlich der Gesetzgebung handelt es sich auch bei der Kanzlerwahl um eine Aufgabe der "mittelbaren Volkswillensbildung" [113], die der Bundestag wahrzunehmen hat.
Nach den oben aufgestellten Grundsätzen können die Parteien Kandidaten für das Kanzleramt vorschlagen, die ihnen geeignet erscheinen. Alles, was darüber hinausgeht, ist den politischen Parteien verwehrt. Da das rechtlich verbindliche Vorschlagsrecht dem Bundespräsidenten zusteht, können Vorschläge der Parteien nur diesen als Adressaten meinen. Daneben können die Parteien nur Stellungnahmen zu den potentiellen Kandidaten abgeben.
Da die Kanzlerwahl in aller Regel am Anfang [114] der Legislaturperiode steht, wird die Abhängigkeit der Abgeordneten von ihren Parteien noch stark sein, sind sie doch eben erst aus deren Fittichen entlassen worden. Allerdings stellt die geheime Abstimmung [115], in der der Kanzler gewählt wird, bereits ein gewisses Regulativ dar. Trotzdem wird dann, wenn eine Fraktion im Parlament die absolute Mehrheit besitzt, der von der Partei favorisierte Kandidat [116] auch von der Fraktion zur Wahl empfohlen und von deren Abgeordneten aus freien Stücken, bzw. aus Überzeugung gewählt. Das liegt im Rahmen des mittelbaren Einflusses der Parteien auf das Parlament.

Interessant und nicht so völlig vorhersehbar ist die Entscheidung dann, wenn keine Fraktion die absolute Mehrheit besitzt, denn dann fühlt sich der einzelne Abgeordnete seiner Partei nicht so stark verpflichtet. In diesem Fall ist der im

---

112) a.A. v.Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art 21, S. 623, er sieht die Haushaltsbewilligung noch innerhalb der Grenzen des verfassungsrechtlich garantierten Einflusses der Parteien.

113) so auch Seifert, Zur Rechtsstellung der politischen Parteien, DÖV 1956/2.

114) Ausnahmen treten nur dann ein, wenn während der Legislaturperiode durch Rücktritt, konstruktives Mißtrauensvotum oder Tod eines Kanzlers eine Neuwahl erforderlich wird.

115) § 4 GOBT; vgl. Lohmann, Der Deutsche Bundestag, S. 92.

116) Meist stellt die Partei bereits im Wahlkampf einen Kanzlerkandidaten heraus. So hat die CDU 1953, 1957, 1961 Adenauer, 1965 Erhard und 1969 Kiesinger als Kandidaten für dieses Amt benannt. Von der SPD waren dies 1953, 1957 Ollenhauer, 1961, 1965, 1969 Brandt.

Wahlkampf herausgestellte Kanzlerkandidat nicht unbedingt auch der dann tatsächlich zu wählende. Doch versuchen hier die Parteien die Abgeordneten an die Zügel zu nehmen und den zwischen den künftigen Koalitionspartnern ausgewählten Kandidaten den Abgeordneten aufzunötigen. Dabei wird diese Wahl zur "wichtigen Frage" erhoben und verstärkt an die schlummernden Parteiemotionen appelliert.

Hier erhebt sich wieder die Frage, ob auch das noch im Rahmen einer zulässigen Anregung liegt.

Zweck dieser Parteihandlungen soll es doch sein, den einzelnen Abgeordneten zu veranlassen, eigene Überlegungen hintanzustellen und sich dem zu beugen, was seine Partei als Parteiinteresse ausgibt. Damit wird aber unmittelbarer Einfluß auf die Entscheidung ausgeübt und die eigene Meinung der Abgeordneten wird nicht berücksichtigt.

Das liegt aber nun nicht mehr im Rahmen des Art 21 GG, das verstößt schon gegen Art 38 GG und das Demokratiegebot. Es zeigt, wie eng die Grenze für eine Einwirkungsmöglichkeit der politischen Parteien ist [117], ist aber doch die logische Folge, daß die Verfassung sich zu einer repräsentativen parlamentarischen Demokratie bekennt und damit den Abgeordneten die Funktionen eines Teiles eines Verfassungsorganes zuweist. Diese werden den Abgeordneten aber genommen, wenn jeweils dann, wenn ein Problem schwieriger zu sein scheint, die Parteien sie an ihre Verbindung zu ihnen erinnern.

Daß diese Auffassung richtig ist, ergibt sich auch daraus, daß das Volk den Bundestag ganz wesentlich unter dem Gesichtspunkt wählt, dieser werde einen neuen Kanzler hervorbringen.
So ist der Bundestag, sind seine Abgeordneten dann aber auch verpflichtet, aus eigener Entscheidung einen Kanzler zu wählen. Mit dieser Aufgabenstruktur wäre es unvereinbar, würden andere Kräfte hier unmittelbaren Einfluß ausüben. Das würden die Parteien aber tun, wenn sie außerhalb des Parlaments die Vorentscheidung bzgl. der Kanzlerwahl treffen und ihre Abgeordneten zwingen, diese Entscheidungen im Bundestag entsprechend dem Parteibefehl nachzuvollziehen.

Als Ergebnis läßt sich also feststellen, daß die Parteien sich im Rahmen ihrer Befugnisse halten, wenn sie bereits im Wahlkampf einen Kandidaten für das Amt des Bundeskanzlers herausstellen. Auch wenn damit häufig die Wahl bereits entschieden ist, weil die Abgeordneten, die unter diesem Kandidaten zur Wahl angetreten sind, sich am Anfang einer Legislaturperiode noch besonders

---

117) ähnlich auch Henke, S. 127, der meint, "eine rechtlich ausgeprägte Präsentation durch die Parteien gibt es jedenfalls nicht".

stark ihrer Partei verpflichtet fühlen. Aber dieser Vorschlag, diese Anregung zu geben und damit mittelbar auf die Wahl einzuwirken [118], steht den Parteien aus Art 21 GG zu.

Treten aber unvorhergesehene Komplikationen auf durch einen unerwarteten Wahlausgang, so dürfen die Parteien nicht durch Wecken von Emotionen oder Berufung auf die Parteidisziplin um jeden Preis ihre Ansichten bezüglich des Kanzlerkandidaten durchsetzen.

ᵃ) Die Parteien und die Kontrollfunktion des Bundestages

Die Kontrollbefugnisse des Parlaments stellen wie die Wahlen, nur eben in kürzeren Abständen, bzw. ständig und als Ergänzung zu diesen, ein Korrektiv der Regierungshandlungen dar. Sie ermöglichen erst einen mehrjährigen Wahlturnus. Damit sind sie Ausfluß der Repräsentation des Volkes und so Aufgabe der mittelbaren Willensbildung des Volkes [119].

Durch den Willensbildungsprozeß im gesellschaftlichen Bereich werden auch Alternativen zur augenblicklichen Regierungspolitik entwickelt. Sie können Grundlage sein für eine Kritik [120], wenigstens aber Kontrolle für die Abgeordneten, denen so häufig erst die Möglichkeit gegeben wird, eine komplexe Politik zu durchschauen und damit zu kontrollieren. So gesehen ist es nützlich, wenn die Parteien die Abgeordneten auf Schwächen und Fehler der Regierung hinweisen. Diese Anregungen durch die politischen Parteien, sind auch für diese im Bereich der mittelbaren Volkswillensbildung liegenden Aufgaben des Parlaments mit Art 21 GG vereinbar, von diesem garantiert. Und bei einer wieder stärkeren Trennung zwischen Parlament und Regierung wird diese Funktion auch nicht mehr so einseitig von nur einem Teil des Parlaments wahrgenommen werden [121].

Aber trotzdem scheint dieser Bereich weniger einer mittelbaren Beeinflussung zugänglich zu sein, da es hier häufig auf spontanes Handeln ankommt, das es nicht

---

118) so auch Seifert, DÖV 56/2; ähnlich Kremer, Der Abgeordnete, S. 77, wo er den Parteien die Mitwirkung an der mittelbaren Beeinflussung der Abgeordnetentätigkeit durch das Volk zubilligt.
Auch Henke, S. 124 meint "hier käme allenfalls ein mittelbarer Einfluß der Parteien in Betracht", er führt dies aber auch auf das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten zurück.

119) so auch der Parteienbericht S. 75.

120) "Kontrolle der Regierung umfaßt immer auch Kritik der Regierung", Gehrig, Parlament, Regierung, Opposition, S. 4.

121) so verlangt Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, S. 159, daß auch die Mehrheitsparteien die Regierung kontrollieren sollen.

immer erlaubt, die Aussage der vox populi abzuwarten, sollen etwaige falsche Handlungen und Verhaltensweisen der Regierung noch korrigiert werden. Speziell für die Parteien ist dieser Bereich allerdings nicht so aktuell [122]. Das liegt auch daran, daß in keinem der drei hier angesprochenen Aufgabenbereiche die Möglichkeit, auch für andere Kräfte in der Öffentlichkeit [123] Einfluß zu nehmen, so groß ist, wie bei der Kontrolle der Exekutive. Denn hier ist weniger Spezialwissen erforderlich als bei der Gesetzgebung, weniger Personenkenntnis als bei der Kanzlerwahl. Daher sind gerade hier Presse und Rundfunk Organe, über die diese Kontrolle artikuliert und ausgeübt wird.
Zudem ist dieser gesellschaftliche Bereich, in dem die Kontrolle nicht organisiert und institutionalisiert ist, zu trennen von dem Bereich des Parlaments, in dem dafür die Institution der Untersuchungsausschüsse geschaffen ist. Diese haben aber die Aufgabe, möglichst neutral zu handeln, und müssen sich daher von "parteiischen" Stellungnahmen [124] fernhalten. Daher sind sie von ihrer Funktion her für Anregungen aus dem gesellschaftlichen Bereich weniger zugänglich.

Von dieser Ausnahme abgesehen, ist auch die Kontrolle der Exekutive als Teil der mittelbaren Volkswillensbildung dem mittelbaren Einfluß der Parteien [125] in Form von Ausarbeitungen von Regierungsalternativen, die Grundlagen und Ansatzpunkte für eine echte Kontrolle sein können, grundsätzlich zugänglich, auch wenn die Parteien dabei keine so dominierende Rolle spielen, wie in den Bereichen der Gesetzgebung und der Kanzlerwahl.

c) Ergebnis

Die rechtliche Stellung der politischen Parteien in Bezug auf den Bundestag läßt sich folgendermaßen kurz umreißen: Die Parteien üben einen starken Einfluß im Bundestag aus. Ihre Abgeordneten dürfen deren Vorstellungen in das Parlament einbringen, ihnen zur Geltungskraft verhelfen. Von diesem Recht machen die Abgeordneten grundsätzlich auch Gebrauch. Sie sind fast ausnahmslos Parteimitglieder. Dabei sind sämtliche Parlamentsfunktionen für diese Ein-

---

122) so auch Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 218.

123) Friderichs, Die Zukunft des Bundestages, S. 292, meint sogar, daß die Kontrolle der Regierung häufig erst ganz wahrgenommen werden kann, wenn Probleme über den Bundestag in die Öffentlichkeit gebracht werden.

124) vgl. dazu Köppler, Parlament und Regierung, S. 178; kritisch Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 225.

125) so im Ergebnis auch v. d. Heydte, Soziologie der Parteien, S. 78, der die Kontrolle an der vollziehenden Gewalt, als Ausfluß der Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung ansieht.

wirkungen grundsätzlich offen, die je nach der Bedeutung der einzelnen Bereiche einmal stärker, einmal schwächer sein werden. Die Parteien müssen die Entschließungsfreiheit der Abgeordneten respektieren und von Zwang oder seiner Androhung absehen.

Diese Stellung und diesen mittelbaren Einfluß auf den Bundestag garantiert den Parteien Art 21 Abs 1 GG mit seiner Ermächtigung, an der politischen Willensbildung mitzuwirken.

II. DIE RECHTL. WERTUNG DES EINFLUSSES DER PARTEIEN AUF DIE BUNDESREGIERUNG

1. Allgemein

Zwar darf der Einfluß der politischen Parteien auf das Parlament nur mittelbar sein, doch hat es sich gezeigt, daß er trotzdem nicht gering ist. Der Bundestag als Reprasentationsorgan des Volkes muß eben für die gesellschaftlichen Krafte offen sein. Diese vertreten zwar nicht ausschließlich die Parteien, aber sie sind doch die maßgeblichen Sprecher für das Volk.
Das bedeutet nun, daß das, trotz Art 21 GG gültige und auch die Parteien bindende, Prinzip der Gewaltenteilung einen Einfluß der Parteien auf die übrigen Staatsorgane verbietet [126]. Damit ist auch ein Einfluß der Parteien auf die Bundesregierung als der "Spitze der Exekutive" [127] nicht zulässig. Dabei wirkt sich das Prinzip der Gewaltenteilung hier zweifach aus. Einmal verbietet es allgemein, daß in mehreren Organen der gleiche Machttrager Einfluß, wenn auch nur mittelbar, ausübt. Und Bundestag wie Bundesregierung [128] verkörpern nun einmal maßgeblich die "Gewalten" Legislative und Exekutive, sind zumindest institutionalisierte Faktoren der Gewaltenhemmung und Gewaltenbalance.

---

126) siehe oben, Teil B, III, 3 a.

127) BVerfGE 10/19; auch Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16/33 ff;
ähnlich Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 212.

128) zur Abgrenzung Regierung - Verwaltung, vgl. Dabin, Jean, Der Staat, Berlin 1964, S. 144 f.

Zum anderen wird die für die Gewaltenteilung notwendige Spannung [129] speziell zwischen Parlament und Bundesregierung [130] beseitigt, wenn die Parteien neben ihrem mittelbaren Einfluß im Bundestag auch noch auf die Regierung einwirken können. Denn die Regierung ist "ein Gremium von Inhabern höchster Staatsämter", "in dessen Hand die Exekutive, die faktische Staatsgewalt liegt" [131]. Diese Gewalt muß die Regierung in Selbständigkeit und eigener Verantwortung ausüben können. Auch das Kontrollrecht des Parlaments darf "nicht gleichgesetzt werden mit Beherrschung der Regierung" [132]. Aber bei einem Einfluß der politischen Parteien werden die "selbständige Entscheidungsgewalt" [133] der Regierung, die ihrerseits wieder Voraussetzung für das notwendige Spannungsverhältnis ist [134], und der naturnotwendige Widerstreit zwischen Parlament und Regierung [135] aufgehoben.

Verzichtete die Regierung, als die verantwortliche Trägerin der Exekutive, auf ihr freies Entscheidungsrecht [136] und machte sie sich z.B. von Beschlüssen anderer Gremien, etwa der Fraktionen und Parteien abhängig, so würde sie nicht die ihr eigenen spezifischen Funktionen erfüllen [137]. Diese würden dann in Wahrheit von den hinter der Regierung stehenden und diese zu einem Exekutivausschuß degradierenden Instanzen ausgeübt [138].

---

129) Friesenhahn, Parlament und Regierung, VVDStRL 16/33; Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, S. 69; Köppler, Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, S. 173; Wüst, Föderalismus als zeitgemäßes Ordnungsprinzip, BayVBl 70/420.

130) Zur Unabhängigkeit von Parlament und Regierung, v. Mangoldt-Klein, S. 599; Maunz-Dürig-Herzog, Art 20, Rdnr. 81, Hamann-Lenz, S. 80; Küster AÖR 75 Bd. S. 412; BVerfGE 9/280; Stern, in PVS 64/38; Jülich, Chancengleichheit der Parteien, S. 85; Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 106.

131) Münch, Die Bundesregierung, S. 95.

132) Gehrig, Parlament, Regierung, Opposition, S. 5.

133) BayVerfGHE Teil II 1959, S. 125, 126; Hamel, Gleichgewicht zwischen gesetzgebender und vollziehender Gewalt, S. 438, sieht hierin die "Sphäre der Freiheit" jeder Regierung.

134) Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 33; BVerfGE 10/4 (17).

135) Adolf Arndt in SJZ 1946, S. 83; und auch Weber, Spannungen und Kräfte meint, daß dann, wenn hinter Legislative und Exekutive die gleichen parteipolitischen Kräfte stehen, es sich um nur eine Gewalt handele;

136) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 618, nennt es das der Regierung zukommende Element der "Initiative und Anordnung".

137) so Leibholz, Strukturprobleme, S. 161.

138) Leibholz, a.a.O..

Einen Einfluß der Parteien, auch über ihren mittelbaren Einfluß auf den Bundestag verhindern zudem Art 64 Abs 1, 65 Satz 1 GG, die nicht unvereinbar neben Art 21 GG stehen, sondern zusammen mit diesem gesehen werden müssen. Diese Normen sind eine spezielle Konkretisierung des Gewaltenteilungsprinzips. Die dadurch garantierte Unabhängigkeit des Bundeskanzlers ist mit einer extensiven Auslegung des Art 21 GG und einer dadurch bedingten starken Stellung der Parteien, wie oben [139] dargelegt, nicht zu vereinbaren [140].

Dem entspricht es auch, daß im Gegensatz zum Bundestag die Regierung von ihrer Funktion [141] her, auch nicht offen ist für die gesellschaftlichen Kräfte [142]. Sie übt ja gerade vom Volk übertragene Aufgaben aus, die ihrer Art nach nur von einem "kleinen Kreis von Personen" [143] erledigt werden können. So sind auch Auswirkungen aus dem Willensbildungsprozeß des Volkes auf die Regierung nicht in dem Maße möglich, wie auf das Parlament; denn ausschließlich der Exekutive kommt es zu, aktiv zu handeln [144]. "Es hat einen eindeutigen Sinn, wenn die Mitwirkung der politischen Parteien nur im Zusammenhang mit der politischen Willensbildung normiert wird. Politische Willensbildung darf nämlich nicht mit Ausübung der Staatsgewalt im Sinne des Art 20 Abs 2 Satz 2 identifiziert werden [145], mit der Folge, daß die Parteien sich überall dort einzuschalten legitimiert wären, wo Staatsgewalt ausgeübt wird" [146]. Zwar sind auch die

---

139) Teil B, III, 3, e.

140) so auch Friauf, Grenzen der politischen Entschließungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, in Festschrift für Heinrich Herrfahrdt, 1951, S. 58.

141) zu den Funktionen der Regierung vgl. R.M. Mac Iver, Regierung im Kräftefeld der Gesellschaft Frankfurt a.M., S. 297 ff.

142) ähnlich auch Leibholz, Strukturprobleme, S. 163, wenn er sagt, daß einer Regierung die "verbriefte, selbstandige Entscheidungs- und Leitungsgewalt" genommen würde, wenn ein Anweisungsrecht auch nur vom Parlament her bestünde; und S. 166, daß keine Abhängigkeit von der Aktivbürgerschaft bestehe; vgl. auch Henke, Bonner Kommentar, Art 21, Rdnr. 11; a.A. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD S. 213.

143) Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16/34.

144) Walter Lippmann, Essays in the Public Philosophy, Boston 1955, S. 30, 54. Zit. nach Karl Josef Partsch, Parlament und Regierung im modernen Staat, in VVDStRL 16/102; auch Münch, Die Bundesregierung, S. 58.

145) siehe Teil B, II, 3.

146) Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien, VVDStRL 17/25.

Regierungsmitglieder Angehörige einer Partei [147], sie sind aber durch ihr Regierungsamt in weit höherem Maße dem Allgemeinwohl [148] verpflichtet [149] und repräsentieren "das Volksganze" [150].
Sie können nicht, wie es den politischen Parteien durchaus erlaubt ist [151], als Vertreter von Sonder- oder Partikularinteressen handeln.
Darauf weist auch die nach Art 64 Abs 2 GG notwendige Eidesleistung des Bundeskanzlers und der Bundesminister hin, mit der sie sich verpflichten, dem Wohl des deutschen Volkes zu dienen.
Damit steht fest, daß den Parteien jedweder Einfluß auf die Bundesregierung versagt ist [152], da ihnen auch Art 21 GG dies nicht garantiert [153], wie eine Aus-

---

147) Borm, Die Opposition im parlamentarischen Regierungssystem, S. 208, zieht daraus den Schluß, daß "Regierung immer Parteiregierung" sei.

148) so Merk, Parlament und Regierung im modernen Staat, in VVDStRL 16/130.

149) vgl. oben unter "Wohl und Interessen der Allgemeinheit", dazu auch Merk, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL Heft 16, S. 130; Parteienbericht, S. 72; Lohmann, Der Deutsche Bundestag, S. 24.

150) Eine Regierung, die das nicht in Anspruch nehmen würde, "wäre keine Regierung, sie könnte ihre staatsleitenden und Führungs-Funktionen nicht erfüllen; Leibholz, Strukturprobleme, S. 160.

151) BVerfGE 5/234.

152) so auch Seifert, Zur Rechtsstellung der politischen Parteien in DÖV 56/2; nicht ganz so klar, Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, S. 158, der von einer "theoretisch" unzulässigen Gleichsetzung von Regierung und Mehrheitspartei spricht und sogar deren Gegensatz für "geradezu institutionell notwendig" hält.
Die Verfassung erkenne der Regierung so "Andersartigkeit und damit eine Unabhängigkeit gegenüber allen Parteien zu, welche etwa in den Vorschriften über das konstruktive Mißtrauensvotum und den Gesetzgebungsnotstand deutlichen Ausdruck" fänden, derselbe a.a.O. S. 159. So auch Leibholz, Strukturprobleme, S. 161 für die in diesen Punkten dem Grundgesetz sehr ähnliche Weimarer Verfassung.
Merk, Parlament und Regierung im modernen Staat, in VVDStRL 16/130, da die Regierung "über den Parteien stehen soll";
a.A. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 212, der meint, daß sich die "Wahrnehmung der Funktion der Regierung in Unterstützung und Einflußnahme wie in Kontrolle und Kritik eng mit dem Wirken der politischen Parteien verbindet".

153) vgl. dazu BVerfGE 10/4 ff (19), wo es im "Redezeitfall" ausdrücklich erklärt hat, daß die Regierung mehr als nur "ein Exponent der Parlamentsmehrheit" sei.

legung unter Hinzuziehung der Spezialregelungen für die Bundesregierung der Art 64, 65 GG und des Gewaltenteilungsgrundsatzes ergibt. Der Grundsatz der Interessen und des Wohles der Allgemeinheit und das föderalistische Strukturprinzip stützen diese Auffassung vom restriktiv zu sehenden Art 21 GG, soweit er die Stellung der Parteien normiert.
Welche Folgen sich daraus ergeben und welche Auswirkungen diese auf die heutige Verfassungspraxis haben, soll an Hand der Regierungsbildung, speziell der Berufung der Bundesminister, und der Regierungstätigkeit klargelegt werden.

2. Die Regierungsbildung - Die Auswahl der Bundesminister

a) Rechtsgrundlage und Funktion

Die Regierungsbildung wird nach der Wahl des Bundeskanzlers fortgesetzt mit dem Vorschlag der Bundesminister durch den Kanzler und ihrer Ernennung durch den Bundespräsidenten [154]. Dieses Vorschlagsrecht des Bundeskanzlers wird durch Art 64 Abs 1 GG ausdrücklich normiert. Es ist ein Ausfluß der Richtlinienkompetenz [155], denn durch die Auswahl der Mitarbeiter im Kabinett und die Besetzung bestimmter Posten mit starken Persönlichkeiten werden bereits die ersten Schlaglichter für die künftig zu verfolgende Politik gesetzt. Und zwar zum einen, um eine Klarstellung und Bewältigung politischer Dringlichkeiten [156] in der Amtsperiode zu erreichen, zum anderen, um sich, durch Bindung einzelner Persönlich-

154) Zu der strittigen Frage des politischen Entscheidungsrechts des Bundespräsidenten bei der Ministerauswahl, vgl. Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL Heft 16 46 ff; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 64 Rdnr. 1;
Jellinek, Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz, in VVDStRL Heft 8/10; Schneider, Die Regierungsbildung nach dem Bonner Grundgesetz, in NJW 1953/1331.

155) So meint auch Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, in Recht und Staat, Bd. 300, 301, Tübingen 1964, S. 14: "Die Richtlinienkompetenz ist zu nichts nütze ohne das Recht, diejenigen Personen auszuwählen, die im Rahmen dieser Richtlinien die Ressorts führen sollen".

156) unter diesem Aspekt ist im Kabinett, Brandt der parteilose Leussink, zum Minister für das Bildungswesen berufen worden.

keiten an die Kabinettsdisziplin, des Wohlverhaltens eines Parteiflügels [157] oder einer Koalitionspartei [158] zu versichern.

b) Ministerbestellung und Parteien

Von der Regelung und von der politischen Bedeutung der Kabinettsbildung her gesehen, zählt diese nicht zum Aufgabenbereich des Bundestages. Nur der Bundeskanzler wird durch den Bundestag gewählt, nur diese Wahl fällt noch in den Bereich der mittelbaren politischen Willensbildung des Volkes. Und durch diese Wahl gibt der Bundestag nunmehr dem Bundeskanzler "Blankovollmacht für sein Programm und sein Kabinett" [159]. Damit ist nach den oben entwickelten Grundsätzen eine Mitwirkung der politischen Parteien bei der Auswahl der Minister ausgeschlossen. Der Gewaltenteilungsgrundsatz und Art 64 Abs 1 GG, verbieten einen Einfluß auch auf die Bundesregierung. Und die Bestellung der Bundesminister ist nach der Regelung des Grundgesetzes und auch entsprechend ihrer Bedeutung für die spätere Regierungsarbeit ein Regierungsinternum. Eine Bestätigung dieser Unabhängigkeit der Minister vom Bundestag [160] ist die bewußt [161] andere Regelung des Grundgesetzes, als die in Art 54 der Weimarer Verfassung. Danach bedurften auch die Reichsminister des Vertrauens des Reichstages [162]. Bei der Festlegung der Ministerliste und der Ernennung der Bundesminister handelt es sich dagegen nicht um die Begründung eines "primären" [163] Exekutivorgans,

---

157) so ist im Kabinett Brandt die Aufnahme des als Rechtsaußen der FDP bekannten Ertl zu sehen, durch die Stimmen der "rechten" FDP-Abgeordneten bei der Kanzlerwahl gesichert werden sollten.

158) als Beispiel mag hier die Betrauung von Strauß mit dem Posten des Finanzministers im Herbst 1966 gesehen werden; denn die CSU sollte nicht, wie zuletzt unter dem Kabinett Erhard, zur regierungsinternen Opposition werden.

159) Münch, Bundesregierung, S. 152.

160) Schneider, Regierungsbildung, NJW 1953/1331; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 252.

161) Von der Aufnahme einer zunächst vorgeschlagenen Bestimmung, wonach die Bundesminister zum Antritt ihres Amtes das Vertrauen des Bundestages bedürfen, wurde bewußt abgesehen, weil sonst die Arbeitsfähigkeit eines etwaigen Minderheitskabinetts ausgeschlossen würde (vgl. Kurzprotokoll der 33. Sitzung des HA vom 8.1.1949).

162) vgl. dazu Glum, Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, S. 360, 361.

163) zum Begriff siehe oben Teil C, I, 4, e.

die Bundesminister stehen nur in einem mittelbaren Verhältnis zum Bundestag [164].
Wird das ganze Kabinett dagegen vom Parlament gewählt, bzw. bedarf es dessen Zustimmung [165], und nicht nur der Regierungschef, dann würde ein mittelbarer Einfluß der Parteien auch auf diese Parlamentsfunktion anzunehmen sein.

Auf die Auswahl der Bundesminister Einfluß zu nehmen, ist den Parteien aus Art 21 Abs 1 GG also nicht erlaubt.
Doch zeigt die politische Praxis in der Bundesrepublik Deutschland das völlige Gegenteil. Statt politische Enthaltsamkeit zu üben, sind es gerade die Parteien, genauer die Koalitionsparteien, die die Besetzung der Ministersessel aushandeln und festlegen [166]. Die Auswahl der Minister ist eine Domane der Parteien geworden.

c) Koalitionsvereinbarungen

Äußeres Zeichen und Grundlage dafür sind die Koalitionsverträge, in denen die personelle Zusammensetzung einer Regierung festgelegt wird [167]. Diese Verträge mit umstrittener Rechtsnatur [168] werden zwischen Parteien außerhalb des Parlaments abgeschlossen, nicht zwischen den Fraktionen [169]. Ebensowenig sind Regierung oder Parlament Vertragspartner [170].

---

164) Lohmann, Der Deutsche Bundestag, S. 93.

165) so z.B. in der bayerischen Verfassung gem. Art 45.

166) siehe dazu oben S. 14 ff; insbesondere aber Friesenhahn a.a.O. VVDStRL 16/46; Hättich, Politikwissenschaft, S. 116; Schneider, a.a.O., NJW 1953/1330.

167) Sasse, Christoph, Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz, JZ 1961/722; so auch Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 41.

168) so beurteilt sie BGH 29/187 im Dehler-Adenauer-Streit als öffentlich-rechtliche Verträge; Sasse, a.a.O. JZ 61/726; Friauf, Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, in AÖR Bd. 88, S. 308 und Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 65, Rdnr. 18, sehen ihren Charakter "verfassungsrechtlich". Ganz anders Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 121, er meint, sie seien "Verträge bürgerlichen Rechts"; ähnlich Hesse, a.a.O. in VVDStRL 17/45.

169) Sasse, a.a.O. JZ 61/724; Maunz, a.a.O. Art 65, Rdnr. 21.

170) Henke, a.a.O. S. 120.

α) Grundsätzliche Zulässigkeit von Koalitionsvereinbarungen

Grundsätzlich sind gem. Art 21 Abs 1 GG Vereinbarungen zwischen den Parteien zulässig [171], solange sich die Parteien im Rahmen ihres ihnen von der Verfassung zugewiesenen Bereichs halten. So wenn die Verträge "im Vorfeld der von den Staatsorganen zu treffenden Entscheidungen" [172] liegen, die Parteien dabei etwa als Mittler "zwischen Gesamtvolk und der politischen Führung" [173] auftreten. Es könnte Inhalt z.B. die Abstimmung über das gegenseitige Respektieren der Koalitionsparteien außerhalb des Bundestages, eine Art "Waffenstillstand" oder gar eine Kooperation beim Willensbildungsprozeß sein.
Enthalten die Koalitionsvereinbarungen aber Bestimmungen, die einen Verstoß gegen Staatszielbestimmungen oder Grundentscheidungen der Verfassung ergeben, bzw. allgemein mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind, sind sie nichtig [174].

ß) Die Verfassungsmäßigkeit der Koalitionsvereinbarungen im Rahmen der Regierungsbildung

Es stellt sich jetzt die Frage, wie unter diesen Voraussetzungen die Koalitionsvereinbarungen über die Auswahl der Bundesminister zu werten sind, und ob hier doch eine Kollision zwischen Art 21 Abs 1 und Art 64 Abs 1 GG möglich ist.
Eindeutiger Verfechter einer zulässigen Einflußnahme der Parteien in diesem Bereich durch Koalitionsvereinbarungen ist Sasse [175].
Da die Parteien den Wählerwillen in die Entscheidungen der leitenden Staatsorgane transformieren, sie gegensätzliche Programme in den einheitlichen Regierungsplan übersetzen, würden sie sich auch bei der Bildung des Kabinetts innerhalb der ihnen verfassungsrechtlich [176] zugewiesenen Sphäre bewegen.
Lenz [177] hält einen Einfluß nicht schlechthin für unzulässig.

---

171) Lenz in Hamann-Lenz, Art 21 Anm. 3 b; Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 41, 81; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 65, Rdnr. 16.

172) Sasse, a.a.O. JZ 61/725; Friauf, Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, AÖR 88, S. 309.

173) Sasse, a.a.O. JZ 61/723; ähnlich auch Friauf, a.a.O. AÖR 88, S. 307.

174) ähnlich Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 121: "der Inhalt des Vertrages muß sich in den Grenzen der Verfassung halten, andernfalls ist der Vertrag insoweit nichtig"; auch Sasse, a.a.O. JZ 61/725, 726; ähnlich auch Maunz, a.a.O. Art 21, Rdnr. 98.

175) Sasse, Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz, JZ 1961/723; ähnlich, aber ohne Begründung, Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 81.

176) durch Art 21 Abs 1 GG, der Verfasser.

177) Hamann-Lenz, 3. Auflage, Art 21, Anm. 3, b.

Mehr Tatsachenfeststellung als Argumentation ist bei Scheuner zu finden [178], der eine Vorbestimmung allen politischen Personals in der Kandidatenaufstellung durch die Parteien sieht. Und F. Klein [179] nennt den Bundeskanzler den eigentlichen Gestalter der Bundesregierung, kapituliert aber vor den Tatsachen, und meint, daß der Kanzler doch tatsächlich an die Wünsche und Abmachungen der Koalitionsparteien gebunden sei, gibt aber keine Stellungnahme dazu ab.

Aber auch durch Koalitionsvereinbarungen, mögen sie grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig sein, dürfen die politischen Parteien keinen Einfluß auf die Regierungsbildung ausüben [180]. Diese liegt nicht mehr "im Vorfeld der von den Staatsorganen zu treffenden Entscheidungen" [181] und gehört, wie oben festgestellt, auch nicht zum Bereich der mittelbaren Willensbildung des Volkes. Es kommt auch hier nicht zu einer Konfrontation von Art 21 Abs 1 und Art 64 Abs 1 GG [182].
Da Zweck dieser Verträge die Bindung des Kanzlers [183] und damit eine Einwirkung auf die im Werden begriffene Regierung ist, kommt es zu einer "Art von Wahlkapitulation gegenüber den beteiligten Fraktionen" [184], wenn der präsumptive Bundeskanzler sich vor seiner Wahl auf eine Ministerliste festlegt.
So verstoßen diese Vereinbarungen gegen das Gewalten-Teilungsprinzip und speziell gegen Art 64 Abs 1 GG und sind deshalb nicht nur ohne rechtliche Bedeutung [185], sondern auch nichtig [186]. Das bedeutet weiter, daß derartige Verträ-

178) DÖV 58, 644, Parteien und Auswahl der politischen Leitung.

179) in Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. Berlin 1969, Art 64 Anm. 1 und 3.

180) Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, S. 274, meint, daß das Schicksal einer Regierung besiegelt wäre, wenn der Bundeskanzler sich von den Parteien in Personalfragen zu stark zwingen ließe.

181) vgl. Fußnote 172 auf S. 109.

182) vgl. hierzu auch Eschenburg, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, DÖV 1954/193 ff.

183) so auch Friauf, Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, AÖR, Bd. 88, S. 309, Anm. 263; a.A. Sasse, a.a.O. JZ 61/724, der in diesen Verträgen keine Verpflichtung sieht.

184) Die Konstituierung der westdeutschen Bundesorgane in AÖR, Bd. 75, S. 345, ohne Angabe eines Verfassers.

185) Münch, Die Bundesregierung, S. 151; Eschenburg, a.a.O., in DÖV 54/202; Hamann in Hamann-Lenz, S. 503; K. Schmid, Die politische und staatsrechtliche Bedeutung der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1949, 205.

186) Friauf, a.a.O. AÖR Bd. 88, S. 309, spricht von Teilnichtigkeit; in der grundsätzlichen Begründung so auch Sasse, a.a.O. JZ 61, 725, nur daß Sasse die Grenze für den Verfassungsverstoß hier noch nicht zieht.

ge, die bewußt auf eine Bindung des Kanzlers und also auf Einfluß über ihn abzielen, unzulässig sind.

Letztes Entscheidungskriterium über die Verfassungswidrigkeit kann auch hier nicht sein, ob die Einflußnahme und damit die Bindung des Kanzlers im Einzelfall tatsächlich [187] eingetreten ist. Um jene anzunehmen, genügt die eindeutige Zielsetzung der Parteien [188]. Dabei muß das Verhalten der Parteien nicht so weit gehen, daß sie bei Zuwiderhandeln des Kanzlers mit der sofortigen Wahl eines anderen Kanzlers drohen. Auch durch die Zielsetzung entsteht schon eine unzulässige faktisch-politische Bindung.
Die Kanzlerwahl ist also hier die Grenze der verfassungsmäßigen Funktionsgarantie der politischen Parteien im Bereich der Regierungsbildung [189]. Unbenommen bleibt es dem Bundestag, und damit mittelbar den Parteien, auf Vorschlag und Ernennung eines unliebsamen Ministers mit dem konstruktiven Mißtrauensvotum gegenüber dem Bundeskanzler zu antworten [190].

Die Behandlung dieser Problematik in der Literatur [191] ist bezeichnend für die gesamte Einstellung zur Stellung der Parteien im Staate.
So sieht Klein [192] den Kanzler als den eigentlichen Gestalter der Bundesregierung, meint aber kommentarlos, daß tatsächlich der Kanzler an die Wünsche der Parteien gebunden sei. Durch Kommentierung einzelner Grundgesetzartikel ohne Blick auf die Gesamtverfassung wird den wirklichen Problemen aus dem Weg gegangen, eine mögliche, in der Praxis vorkommende Verfassungswidrigkeit wird wertungslos hingenommen. Das kann nur als Vogel-Strauß-Politik be-

---

187) Diese Einzelfallprüfung zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit verlangt Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 96, 97, für den ähnlich gelagerten Fall der Abkommen über das Regierungsprogramm. Bei dieser Vorgehensweise kann erst nach Eintritt der Verfassungswidrigkeit durch das Erkennen einer tatsächlichen Bindungswirkung, das Koalitionsabkommen als Urheber dieser Verfassungswidrigkeit ebenfalls als verfassungswidrig behandelt werden. Dies beweist die Unhaltbarkeit dieser Auffassung von Schüle.

188) diese will Friauf, a.a.O. AÖR, Bd. 88, S. 309, dann annehmen, wenn bereits im Wortlaut die Verpflichtung ausgesprochen ist.

189) Seifert, Zur Rechtsstellung der politischen Parteien in DÖV 1956/2.

190) Laforet, Die Scheidung der Gewalten nach dem Bonner Grundgesetz, S. 4; Münch, Die Bundesregierung, S. 152.

191) vgl. auch Smend (in Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl. Berlin 1955, S. 83), der sagt, daß auch die Regierungsbildung und ihre zunächst rein integrierende Funktion von der Staatsrechtstheorie in der Regel völlig vernachlässigt wird.

192) Zitat s.o. Art 64, Anm. 1 und 3.

zeichnet werden. Oder es wird, wie z.B. Maunz [193] und Friesenhahn [194] dies tun, auf ein Nebenproblem ausgewichen [195], ein Scheingefecht geführt und von der wahren Problematik abgelenkt. Man erkennt zwar, was die Verfassung verlangt; wird aber von einem so starken Machtträger, wie die politischen Parteien ihn darstellen, dagegen verstoßen, so nimmt man das eben einfach hin, verschließt im übrigen die Augen. Kein Wunder also, wenn die Parteien Position um Position im Verfassungsleben der BRD erringen konnten.

3. Der Einfluß der Parteien auf das Handeln der Bundesregierung

Nach der Beantwortung der Frage, inwieweit bei der Regierungsbildung ein Einfluß der Parteien zulässig ist, muß dies nun bei der Tätigkeit der Regierung geprüft werden, von der Triepel [196] etwas zu pessimistisch sagt, "in der Tat und Wahrheit sind es eben doch die politischen Parteien, denen die Regierung des Staates ausgeliefert ist". Gerade hier muß den Parteien eine Durchsetzung ihres Willens besonders interessant erscheinen; verkörpert doch die Regierung die eigentliche "politische Gewalt im Verfassungsstaat" [197]; bestimmt sie sich als der Teil des Bereiches, "der in den Kreis der Politik fällt, d.h. in dem der Staat sich und sein Wesen bestimmt und durchsetzt"; ist sie "Trager und Repräsentant der wesentlich politischen Staatsfunktion" [198]; verspricht die Beeinflussung hier also die größte Effektivität.

---

193) Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art 64, Rdnr. 1.

194) a.a.O., VVDStRL 16/46, 47.

195) Maunz verteidigt das alleinige Vorschlagsrecht des Bundeskanzlers gegen den Bundespräsidenten, übersieht dabei, daß dem Kanzler möglicherweise schon das gesamte Kabinett aufoktroyiert worden ist.
Friesenhahn (a.a.O. VVDStRL 16/46 u. 47) sagt auf der einen Seite, daß der Kanzler bei der Regierungsbildung natürlich "an Koalitionsabreden oder an den Ausgleich innerhalb der einen Mehrheitsfraktion gebunden" sei und erklärt bei der Frage, inwieweit hierbei der Bundespräsident Einfluß ausüben dürfe, daß der Bundeskanzler, da er die Richtlinien der Politik aufstellt, er sich mit Minister seines Vertrauens umgeben können muß.

196) in einer Rede, die er 1927 gehalten hat und die bei Henke, Politische Parteien, S. 5, zitiert ist.

197) Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 1955, S. 68 ff (70).

198) Koellreutter, Staatslehre im Umriß, 1955, S. 94; Friauf, Festschrift S. 45.

Hier werden bei der zweifelsohne vorliegenden tatsächlichen [199] Beeinflussung durch die Parteien zwei Bereiche unterschieden werden müssen.

a) Koalitionsvereinbarungen

Am Anfang der Regierungszeit sind es die oben bereits erwähnten Koalitionsvereinbarungen, über die die Parteien nicht nur die Besetzung der Kabinettsposten festlegen, sondern auch die Weichen für die zukünftige Regierungstätigkeit stellen wollen. Schließlich, wenn diese Leitlinien etwas verblaßt, von den politischen Ereignissen überholt sind, wird bei der Einzelentscheidung versucht, den Parteiwillen durchzusetzen.
Wie oben ausgeführt, sind Parlament und Bundesregierung von einander unabhängige Repräsentationsorgane, trotz der mannigfachen Wechselbeziehungen zwischen ihnen [200].
Das Grundgesetz bekennt sich zur Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung, macht den Kanzler durch dessen Richtlinienkompetenz vom Willen des Parlaments unabhängig [201].
Damit können die Parteien sich bei Einflußnahmen auf die Regierung nicht auf Art 21 GG berufen und das aus ihm hergeleitete Recht, durch Mitwirkung an der politischen Willensbildung [202] mittelbar Parlamentsaufgaben und -befug-

---

199) Brunner, (Erich, Die Problematik der verfassungsrechtlichen Behandlung extremistischer Parteien in den westeuropäischen Verfassungsstaaten, Zürich 1965, S. 55) meint, daß es unvermeidlich sei, daß sich der Parteieinfluß auch auf die Regierung erstreckt.
Auch Abelein, Der Bundestag als Kontrollorgan, S. 154, vertritt die Meinung, daß die Parteipräsidien und die Fraktionsvorstände unmittelbar in die Regierung hineinwirken können, so auch Weber, Spannungen und Kräfte, S. 20, S. 44.

200) Friauf, Grenzen der politischen Entschließungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister a.a.O. S. 56.

201) Eschenburg DÖV 54/200; v.Mangoldt, Beiträge S. 823 - 826; Friauf, Festschrift, S. 56; Laforet, Scheidung der Gewalten, S. 12; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, S. 252, sieht die Richtlinienkompetenz begrenzt durch das Kanzler- und Kollegialprinzip gem. Art 65 Satz 3 GG.

202) vgl. dazu Schüle (Adolf, Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen 1964), der auch meint: "Sind die Parteien zur Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes berufen, so müssen als Inhalt von Koalitionsübereinkünften alle Objekte ausscheiden, die ausserhalb des durch den Verfassungsauftrag gedeckten Kreises liegen".

nisse wahrnehmen zu dürfen. Denn dieses Recht kann nicht weiter gehen als das Recht des Parlaments selbst. Die Regierung bleibt, wie mehrmals dargelegt, für Einwirkungen von seiten der Parteien verschlossen [203].

Für die Koalitionsvereinbarungen gilt somit das oben Gesagte. Denn wie schon die Regierungsbildung liegt die Ausübung der Regierungsgewalt erst recht nicht mehr im "Vorfeld" [204] des den Staatsorganen zugewiesenen Bereiches. Wollen die Parteien diesen Verträgen verpflichtenden Charakter geben, dabei brauchen sie nicht einmal deren Durchsetzung erzwingen, sind sie nicht mehr durch Art 21 GG gedeckt und verstoßen insbesondere auch gegen Art 65 GG, der die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers festlegt. Die "Koalitionsvereinbarungen können nicht in das organisatorische Verfassungsgefüge eingreifen" [205].

Der Bundeskanzler kann mit verfassungsrechtlich bindender Wirkung Richtlinien erlassen, die den Koalitionsvereinbarungen widersprechen [206]. "Da sein Recht und seine Pflicht, die Richtlinien der Politik zu bestimmen, unmittelbar auf der Verfassung beruhen, kann er sie durch ein in der Verfassung nicht zugelassenes Rechtsgeschäft nicht aufgeben. Art 65 Satz 1 GG stellt, wie grundsätzlich jede Verfassungsnorm, zwingendes Recht dar, steht also nicht zur Disposition des Kanzlers" [207], kann also auch nicht in Koalitionsverhandlungen aufgegeben werden.

Art 65 ist als Spezialregelung für die Regierung eine Konkretisierung des Prinzips der Gewaltenteilung. Und die Sonderregelungen, die das Grundgesetz für die einzelnen Verfassungsorgane getroffen hat, gehen dem allgemeinen, nicht näher qualifizierten Grundsatz des Art 21 GG vor [208].

Solange aber Koalitionsvereinbarungen in der heutigen Form abgeschlossen werden, besteht eine "faktisch-politische Bindung" [209]. Da diese Bindung aber ver-

---

203) ähnlich Hesse, a.a.O. in VVDStRL 17/25; und Henke, Bonner Kommentar, Art 21, Rdnr. 12.

204) Friauf, a.a.O. AöR 88/309; Sasse a.a.O..

205) Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art 65 Rdnr. 22.

206) Maunz, a.a.O., Art 65, Rdnr. 21.

207) Friauf, Grenzen der politischen Entschließungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, a.a.O. S. 58.

208) Friauf, a.a.O. S. 58, Anm. 81, sieht darin eine Parallelfrage zum Verhältnis von Art 21 zu Art 38 Abs 1 Satz 2, wo die h.M. (dort mit Nachweisen) zutreffend darauf hinweist, daß Art 21 nicht zu einer Auslegung des Art 38 führen dürfe, die ihn seiner rechtlichen Relevanz entkleiden würde. Ebensowenig dürfe Art 65 auf dem Weg über die "Generalklausel" des Art 21 seines besonderen Gehalts beraubt werden.

209) Friauf, a.a.O. S. 58, vgl. dazu auch Carl Schmitt, Verfassungslehre, 1954, S. 348 für den Reichskanzler unter der Weimarer Verfassung und Schüle, a.a.O. S. 52 f, 97.

fassungswidrig ist, Verpflichtungen in Koalitionsvereinbarungen zur Nichtigkeit führen [210], sind Koalitionsvereinbarungen in der heutigen Form als Grundlage der Regierungstätigkeit unzulässig [211].

b) Der Einfluß der Parteien auf die Bundesregierung über den Bundestag

Im weiteren ist die Beeinflussung der laufenden Regierungstätigkeit durch die Parteien zu behandeln und zwar zunächst über die Institution des Parlaments.

aa) Schlichte Parlamentsbeschlüsse

Hier kommen Parlamentsbeschlüsse [212] in Betracht, durch die die Parteien Über ihren mittelbaren Einfluß auf den Bundestag die Regierung zu einem bestimmten Verhalten veranlassen wollen [213], und sich dabei auf die "Gesetzesgebundenheit" [214] der Regierung berufen [215].
Zwar ist oben von der Funktionstrennung von Parlament und Regierung gesprochen worden, aber es steht außer Zweifel, daß die Regierung durch die Gesetz-

---

210) siehe oben Friauf, Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, in AöR, 88/309, Anm. 263; so grundlegend auch Schüle, a.a.O. S. 96, wenn Abkommen eine Bindungswirkung entfalten.

211) auch hier ist die Auffassung von Schüle, a.a.O. S. 81, 96, 97, der erst den Erfolg abwarten und sodann differenzieren will, nicht zu folgen, wenn bereits die Zielbestimmung der Verträge auf eine Verpflichtung hinausläuft. Es gilt das oben zu den Koalitionsverträgen über die Regierungsbildung Gesagte, daß die Verfassungswidrigkeit dieser Verträge nicht erst nach den in Einzelfällen vorliegenden Bindungen beurteilt werden kann.

212) Gesetze sind hier unproblematisch, da sie Allgemeingültigkeit besitzen und nicht zur Regelung von Einzelfällen beschlossen werden dürfen. Zu einer Ausweitung der Rechtsverbindlichkeit auch auf Parlamentsbeschlüsse, vgl. Lerche, Bundestagsbeschlüsse ohne Gesetzesbefehl über Subventionen, in NJW 1961/1758 ff.

213) Denkbar ist dies grundsätzlich, da die Parteien ihren mittelbaren Einfluß auf den Bundestag dazu ausnützen könnten, auf die Regierung einzuwirken und dazu bestimmte Beschlüsse erwirken.

214) Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, S. 68.

215) über die Funktion der Regierung als Ausführungsorgan von Gesetzen, vgl. Leibholz, Strukturprobleme, S. 160; Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 103; Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, S. 68, 69.

gebungskompetenz des Parlaments diesem gegenüber einer gewissen Bindung unterliegt [216].

Nun läge es durchaus nahe, diese Bindung im Rahmen dieser Gesetzgebungskompetenz auch auf Beschlüsse auszudehnen, die formell nicht Gesetz sind. Damit könnte die Richtung der Regierungstätigkeit nicht nur allgemein, sondern auch im Einzelfall festgelegt werden. Dies wäre unabhängig davon, ob die Entscheidungsfreiheit der Regierung gegenüber dem Parlament geringer [217] oder weiter [218] zu sehen ist, eine Durchbrechung des "Rangunterschiedes" [219] zwischen Legislative und Exekutive und eine nicht unerhebliche "indirekte Mißachtung des gesetzgeberischen Willens" [220].

Doch sind solche schlichte Parlamentsbeschlüsse, weil bei ihnen nicht die Form des Gesetzes gewählt worden ist, für die Regierung nicht verbindlich [221]. Auf

---

216) vgl. dazu Hamel, Gleichgewicht zwischen gesetzgebender und vollziehender Gewalt, S. 439, mit seiner Unterscheidung zwischen der Gesetzesgebundenheit der Verwaltung und der zumindest teilweise vorhandenen Ermessensfreiheit der Regierung.

217) vgl. dazu Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL Heft 16, 1958, der von einer starken Kontrolle der Regierung durch das Parlament spricht, S. 37, und von dem Getragensein der Regierung durch das Parlament, S. 149.

218) Scheuner, Der Bereich der Regierung, in Smend-Festgabe, 1952, S. 253 ff, S. 284.

219) Lerche, a.a.O. NJW 1961/1759.

220) Lerche, a.a.O. NJW 1961/1759.

221) BVerwGE Urt. vom 20.1.61 in NJW 61/1785 f (1786);
bei der Entscheidung der Frage, ob der BFinanzminister bei der Subventionsgewährung an die Binnenschiffahrt einem Beschluß des Bundestages abweichen darf; so auch Hamann-Lenz, GG, Art 65 B 2; ebenso auch Lerche, a.a.O. S. 1758, in der Stellungnahme zu dieser Problematik an Hand dieses Urteils, wo er "die unmittelbare Rechtsverbindlichkeit gegenüber der Exekutive" bei diesen Beschlüssen nicht gegeben sieht; so auch BVerfGE 12, 16 (20) zustimmend Bachof JZ 1962, 355 betreffend einen Beschluß zur Gesetzesauslegung, bzgl. des Gesetzgebungsvertrags vgl. Maunz, GG, Art 20, Rdnr. 143;
so auch Nawiasky, Die Verpflichtung der Regierung durch Beschlüsse des Landtags nach bayer. Verfassungsrecht, Apelt-Festschrift, 1958, S. 137 ff (148);
Jesch, Gesetz und Verwaltung, 1961, S. 96, in Note 107; Leibholz, Regierung und Parlament, in Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1958, S. 166 f Note 16.

diesem Wege ist eine Einflußnahme der Parteien auf die Regierung nicht möglich [222].

ß) Sonstige Maßnahmen

Aber auch sonstige Versuche der Parteien, über den Bundestag Einfluß auf die Regierung auszuüben, sind nicht zulässig. Das "Parlament kann für die Zukunft keine Einzelmaßnahmen treffen und auch nicht mittelbar Weisungen an die Bundesregierung geben" [223], da der "Bereich der von der Regierung zu treffenden politischen Entscheidungen ebenso wie derjenige der in ihre Zuständigkeit fallenden einzelnen Exekutivmaßnahmen doch verfassungskräftig gegen einseitige Willenskundgebungen des Bundestages abgesichert" ist [224]. Wie oben bei den Koalitionsverträgen erwähnt, folgt dies auch aus der eigenen Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers [225].

c) Koalitionsausschüsse

Schließlich besteht noch die Einflußnahme auf die Regierung durch die Parteien, hier genauer die Koalitionsparteien, durch die Gründung und die Tätigkeit von Organen, die von der Verfassung nicht vorgesehen sind. Gemeint sind hier die sog. Koalitionsausschüsse [226].
Da bereits oben ausgeführt worden ist, daß der Versuch, die Regierung zu binden, sie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten zu wollen, verfassungswidrig ist, die Parteien eine derartige Berechtigung auch nicht aus Art 21 GG herleiten können, fehlt auch die Grundlage für solche "Organe", die zu diesem

---

222) als Vorschlag und Anregung können derartige Beschlüsse natürlich eine gewisse Wirkung auf die Regierung haben, "begründen aber keine Verpflichtung der Regierung" (Scheuner, Der Bereich der Regierung, Smend-Festschrift S. 284, Fußnote 82), nicht so eindeutig, Friesenhahn, in Parlament und Regierung, a.a.O. S. 36, Fußnote 70.

223) Laforet, Scheidung der Gewalten, a.a.O. S. 12; auch Leibholz, Strukturprobleme, S. 166, Note 16.

224) Friauf, a.a.O. AöR 88 Bd, S. 303; ebenso Scheuner, Der Bereich der Regierung, a.a.O. S. 284, der derartige Einflußnahmen der Legislative durch die Verfassungsordnung verwehrt sieht.

225) Hamann-Lenz, GG-Kommentar, Art 65, B 2.

226) auch Schüle, a.a.O. S. 120, meint, daß diese weder von der Verfassung, noch von der Parlamentsgeschäftsordnung vorgesehen sind.

Zweck gegründet worden sind [227]. Selbst Brunner [228], der einen gewissen Parteieinfluß auf die Regierung für unvermeidlich hält, verlangt hier eine Grenzziehung. Die "rechtlich bedeutsame Funktion der Parteien soll grundsätzlich auf den Raum der Vorformung des politischen Willens beschränkt bleiben" [228a]. So ist auch eine Institution, wie sie der "Kreßbronner Kreis" [229] in der Regierungszeit der "Großen Koalition" war, bei dem es sich nicht nur um ein verkleinertes Kabinett als Führungsinstrument einer Koalitionsregierung gehandelt hat [230], sondern an dem Regierungsmitglieder, Fraktionsvorsitzende und Parteivorsitzende (P. -Generalsekretär) beteiligt waren und eine Art "inneres Kabinett" gebildet haben, verfassungswidrig [231]. Denn hier sind die "Rangunterschiede" [232] zwischen parlamentarischem und außerparlamentarischem Bereich, zwischen Parlament und Regierung [233], sowie zwischen Kanzler mit Richtlinienkompetenz und Ministern sämtlich durchbrochen worden. Das hat zu einer Aufhebung der Spannung [234] zwischen Parlament und Regierung geführt. Die Balance beider Kräfte war aufgehoben, unter Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes wurde statt beider ein neues Organ mit Machtbefugnis geschaffen. Und diese lag in den Händen der Koalitionsparteien.

Nicht nur durch die Art seiner Zusammensetzung hat der "Kreßbronner Kreis" gegen die Verfassung verstoßen, sondern auch durch sein von der Funktion her gewolltes und auch eingetretenes Wirken. Wegen seines politischen Gewichtes hat

---

227) vgl. dazu Laforet, Scheidung der Gewalten, a.a.O. S. 12, "Dem Parlament fehlt nach dem Grundsatz der Scheidung der Gewalten diese Befugnis, und die fehlende Befugnis kann auch nicht dadurch geschaffen werden, daß ein besonderer Ausschuß mit der Aufgabe betraut wird". Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, S. 158, meint, daß insbesondere bei Bestehen eines Koalitionsausschusses der Gegensatz zur Bundesregierung institutionell notwendig sei.

228) Extremistische Parteien, S. 55.

228a) Brunner, a.a.O. S. 55.

229) siehe oben, S. 18, Note 120.

230) Friderichs, Die Zukunft des Bundestages, S. 295.

231) auch Schüle, a.a.O. S. 106, hält bereits die aktive Teilnahme der Fraktionsführer im Kabinett als Verstoß gegen die Verfassung; ähnlich Henke, Bonner Kommentar, Art 21, Rdnr. 20.

232) vgl. zu diesem Begriff Lerche, a.a.O., NJW 1961/1759.

233) so wuchsen die beiden Fraktionsvorsitzenden der Koalitionsparteien über den Kreßbronner Kreis in die Exekutive hinein und konnten "damit ihre Mannen mehrheitlich als Schutztruppe der Regierung aufbauen", Friderichs, Die Zukunft des Bundestages, S. 295.

234) Ein Spannungsverhältnis soll aber bestehen bleiben zwischen Regierung und Parlament, BVerfGE 10/4 (17); so auch Schüle, a.a.O. S. 106.

er sich zu einer Art Vorschaltkabinett, bzw. zu einer "Nebenregierung" [235] entwickelt. In ihm wurden manche Probleme im Vorgriff auf das Kabinett gelöst und dort nur akklamiert, andere ausschließlich in ihm behandelt.
Dies hat zu einer Gewichtsverlagerung unter den Verfassungsorganen geführt. Der Bundeskanzler und die Minister wurden zumindest teilweise ihrer ihnen von der Verfassung zugewiesener Kompetenzen enthoben. Auch daraus ist also eine Verfassungswidrigkeit zu begründen [236].

Aber es gilt auch hier, daß jenseits der Grenze, deren Überschreiten Verfassungswidrigkeit bedeutet, ein "breiter Bereich sublimer politischer Pressionsmittel" liegt, "für die keine zwingenden verfassungsrechtlichen Maßstabnormen bestehen, deren institutionsfremder Gebrauch jedoch die Verfassung zerstören kann" [237].
Und es wird sehr auf die Parteien selbst ankommen, ob sie durch eine weite und nicht gerechtfertigte Auslegung des Art 21 GG, die zu einer Gratwanderung am Rande der Verfassungswidrigkeit führt, sich selbst unglaubwürdig machen.
Denn selbstverständlich sollen die Parteien als Mittler zwischen unorganisiertem Gesamtvolk und Regierung [238] über ihre Stellung im Parlament, über Parteiinstitutionen und -gremien der Regierung Anregungen geben, Vorschläge unterbreiten, Kritik üben. Doch muß die Reaktion darauf der Regierung überlassen bleiben, diese muß selbst entscheiden können, ob sie die Vorstellungen der Partei übernehmen will oder ob sie sich gegen Strömungen stellen soll, die möglicherweise weite Bereiche des öffentlichen Lebens beherrschen. Den Parteien steht kraft ihrer Stellung im Parlament die Möglichkeit offen, bei ihren Abgeordneten ihren mittelbaren Einfluß geltend zu machen und diese zu einem konstruktiven Mißtrauensvotum gem. Art 67 GG anzuregen.
Das Grundgesetz wollte nun einmal einen starken Kanzler, bzw. eine starke Bundesregierung [239], der Einfluß der politischen Parteien ist also unzulässig.

---

235) Der Spiegel, 30.3.1970, S. 28.

236) so auch Schüle, a.a.O. S. 124 f, der zwar diesen konkreten Koalitionsausschuß nicht berücksichtigen konnte, da sein Buch bereits 1964 erschienen ist, der aber unter den hier gegebenen Voraussetzungen einen Verfassungsverstoß sehen wollte.

237) Lenz, in Hamann-Lenz, GG-Kommentar, Art 21 3b; ähnlich auch Schüle, a.a.O. S. 81 f.

238) Zitat siehe oben, S. 19.

239) so auch Scheuner, Der Bereich der Regierung, in Festschrift für Smend, Göttingen 1952, S. 284, der meint, "daß das Grundgesetz bemüht gewesen ist, Stabilität und Stellung der Bundesregierung zu festigen".

III. ERGEBNIS

Die politischen Parteien haben durch Art 21 Abs 1 GG die Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Damit ist ihrer Tätigkeit der Bereich der Gesellschaft zugewiesen, noch im Vorfeld der Staatswillensbildung. Die Parteien haben hier den politischen Willen der Bürger zu aktualisieren und durch maßgebliche Mitwirkung an den Wahlvorbereitungen vernehmlich und wirksam zu machen. Hier haben sie auch, mitgehend mit dem Zeitgeschehen, die aktuelle Tagespolitik der Öffentlichkeit offenzulegen, sie zu diskutieren und dazu Vorschläge, bzw. Alternativen zu entwickeln.

Da dieser Prozeß nicht völlig abgeschlossen ist, wirken Ausstrahlungen auch auf den Bereich des Staates ein. Dies ändert allerdings nichts an der grundsätzlichen Trennung von staatlichem und gesellschaftlichem Bereich. Damit müssen Verbindung bzw. Übergang zwischen beiden die Ausnahme bleiben. Eine solche ist zu einem gewissen Grad durch Art 21 Abs 1 GG gegeben.
Dies zeigt sich nun beim Bundestag, der Vertretung des Volkes. Hier steht den politischen Parteien, als Trägern dieses Willensbildungsprozesses, ein mittelbarer Einfluß auf den Bundestag zu, weil dessen Aufgaben zum Bereich der mittelbaren Volkswillensbildung gehören. Auch Art 38 Abs 1 Satz 2 GG, der diese Trennung von Staat und Gesellschaft verkörpert, steht dem nicht entgegen. Er ist in Verbindung mit Art 21 GG zu sehen und verbietet nur den unmittelbaren Einfluß auf den Bundestag, bzw. die Abgeordneten. Die Gesamtsicht von Art 21 und Art 38 GG ergibt so, daß die absolute Abkapselung der Abgeordneten von äußeren Einflüssen nicht bezweckt ist, diese die durch ihre politische Herkunft bedingten Parteigesichtspunkte auch im Parlament zur Geltung bringen dürfen und sich dabei auch die Ergebnisse des von den Parteien geführten Willensbildungsprozesses des Volkes zunutze machen dürfen. Also können die Parteien dort, wo dem Bundestag Funktionen zustehen, ihren mittelbaren Einfluß ausüben. Allerdings ist dies auch die Grenze.
Denn bei der Bundesregierung verbietet das Prinzip der Gewaltenteilung, daß ein und derselbe Machtträger in den verschiedenen obersten Bundesorganen, und sei es nur mittelbar, wirkt. Die gegenseitige Gewaltenhemmung und die Balance der Bundesorgane wären aufgehoben. Auch die Art 64, 65 GG, die hier eine Konkretisierung der Gewaltenteilung sind, stehen so in keinem unlösbaren Spannungsverhältnis zu Art 21 GG. Sie haben Bedeutung in einem Bereich, der den Parteien auch durch Art 21 Abs 1 GG nicht erschlossen ist. Außerdem haben das Wohl und die Interessen der Allgemeinheit für sie einen entscheidend anderen Rang als für die politischen Parteien. Zudem ist die Bundesregierung auch von ihrer Funktion her nicht offen für Kräfte aus dem Bereich der Gesellschaft.

Auch für den Bundesrat verbietet das Prinzip der Gewaltenteilung eine Einwirkung

der Parteien, soll er wirksam Gegenpol zum Bundestag sein. Daneben kommt hier noch besonders das föderalistische Strukturprinzip zum Tragen, das den Einfluß von Bundesparteien ausschließt.

Diese Schlußfolgerungen lassen sich auch auf andere Bundesorgane, wie etwa das Bundesverfassungsgericht, die Bundesversammlung sowie auf andere staatliche Bereiche, so etwa die Rechtspflege und die Verwaltung im allgemeinen, anwenden.
So dürften die Parteien einen mittelbaren Einfluß auf die Bundesversammlung nur soweit geltend machen, als diese aus Abgeordneten des Bundestages besteht. Die Vertreter der Länderparlamente dürften allenfalls der Einwirkung der Länderparteien ausgesetzt sein, soll nicht der Sinn dieser Zusammensetzung verloren gehen. Hier wirkt wieder besonders das föderalistische Strukturprinzip.

Was das Bundesverfassungsgericht anbelangt, so verläuft die Grenze dort, wo dem Bundestag ein Einfluß auf die Wahl der Verfassungsrichter eingeräumt ist; im übrigen greift das Prinzip der Gewaltenteilung ein und verbietet eine Einwirkung auf die Tätigkeit dieses Gerichts.
Für die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien wird auch deutlich, daß sie aus ihrer ganzen Funktion heraus nicht dem Bereich der verfaßten Staatlichkeit zugerechnet werden können. Sie sind keine Staatsorgane, sondern von der Verfassung genannte, und durch ihre Aufgaben hervorgehobene Organe der Gesellschaft mit einer Mittlerfunktion.

AUSBLICK

Um die zweifellos bestehende Divergenz zwischen Verfassungstheorie und Verfassungswirklichkeit [240] zu beseitigen, bieten sich zwei Lösungswege an [241]. Nach dem einen haben die Parteien sich auf den ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben- und Funktionsbereich zurückzuziehen; nach dem anderen wird durch eine Anpassung der Verfassung der bestehende Zustand sanktioniert.
Der erste Lösungsweg würde für die Parteien bedeuten, daß ihre Position im Staat nicht mehr so stark sein dürfte wie heute. Die Parteien müßten das Schwergewicht ihrer Tätigkeit wieder in der Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes, also im Bereich der Gesellschaft finden. Das würde von den Parteien eine stärkere Öffnung zum Bürger bei einer gleichzeitigen Abkehr von ihren Positionen im Staat verlangen. Dies würde u.a. zur Folge haben, daß die Parteiarbeit im Lichte der Öffentlichkeit stehen müßte, also alle ihre Sitzungen öffentlich zu sein hätten. Die Kandidatenaufstellung sollte unter stärkerer Beteiligung der Bevölkerung erfolgen, etwa in einer Art "primaries" [242] oder nach sowjetischem Muster [243]. Letztlich wäre statt der beinahe üblichen "Personalunion" [244] zwischen hohem Regierungsamt und hoher Parteifunktion deren Trennung zu fordern.

Da die Chancen aber sicher sehr ungünstig sind für eine Zurückdrängung der Parteien, einmal in Gang gesetzte Entwicklungen nicht mehr ohne weiteres aufgehalten werden können, müßte wenigstens die Konsequenz aus ihnen gezogen wer-

---

240) vgl. dazu auch Weber, Spannungen und Kräfte, S. 40; Leibholz, Strukturwandel, S. 280; Lindemann, Das antiquierte Grundgesetz, S. 119.

241) Utopisch ist wohl der Vorschlag von Leibholz, Strukturwandel, S. 280, der verlangt, daß zur Lösung dieser Spannung nicht "die politische Wirklichkeit zugunsten der Norm und nicht Norm zugunsten der politischen Wirklichkeit vergewaltigt" wird. Dazu haben sich Verfassungstheorie und -wirklichkeit im Bereich der politischen Parteien schon zu weit voneinander entfernt.

242) vgl. dazu Robert Adam, Die politischen Parteien in den USA, in Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 6/67, S. 10.

243) Die Bewerber um eine Kandidatur stellen sich ihren Wählern vor und werden von diesen dann als Kandidaten benannt. Allerdings besteht auch hier ein schwer abzuschätzender Einfluß der KP.

244) vgl. die unterschiedlichen Auffassungen dazu bei Forsthoff, Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien, DRZ 1950/318; Huber, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, S. 304; Leibholz, Strukturwandel, S. 118; und Stellungnahmen in den Verhandlungen zum 38. DJT 1951 G. S. 86.

den. Das wäre der zweite Lösungsweg. Man müßte sich also im klaren sein, daß Art 20 Abs 2, 38 Abs 1 Satz 2, 64 Abs 1, 65 Satz 1 GG bis zu einem gewissen Grad bedeutungslos geworden, durch die politischen Parteien ihres Inhalts und ihrer Funktion zum Teil enthoben sind. Um nun die Verfassung dieser Wirklichkeit anzupassen, wären diese Artikel und damit die in ihnen enthaltenen Grundsätze aufzuheben. Gleichzeitig müßte aber Sorge dafür getragen werden, daß die Gefahren, die sich aus der heutigen Monopolstellung der Parteien ergeben, gebannt werden. Jetzt bestehen Oligopole, deren Einfluß und Beeinflußbarkeit nicht zu überprüfen ist, und die eine wirkliche Gewaltenbalance verhindern.

Die erneuerten Verfassungsnormen müßten dann den Erfordernissen der Demokratie gerecht werden. Dazu wäre es auch wesentlich, daß ein Gegengewicht zu den politischen Parteien geschaffen und institutionalisiert wird, das diese kontrolliert und den Staat vor einer Oligarchie der Parteispitzen bewahrt.
Dieser Lösungsweg erforderte eine Reform der Verfassung, nach der diese dem Grundgesetz in seiner heutigen Gestalt fast "diametral entgegengesetzt" [245] wäre.
Aber auf alle Fälle, und auch dies sollte nicht zuletzt bewiesen werden, muß in irgendeiner Weise gehandelt werden, sollen die Zielvorstellungen des Grundgesetzes, eine Herrschaft durch das Volk, gewahrt und gesichert werden.

---

245) Leibholz, Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, in R-St-W Bd. III, S. 110, verwendet diesen Ausdruck, um den Gegensatz zwischen der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie und dem Parteienstaat zu verdeutlichen.

LITERATURVERZEICHNIS

Abelein, Manfred: Kontrolle ohne Kontrolleure? Zur Bedeutung des Bundestages als Kontrollorgan, in Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 150 ff

Abendroth, Wolfgang: Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie, in Politische Vierteljahrsschrift 1964/307 ff

Ahrendt, Hannah: Elemente und Ursprünge des Totalitarismus, Frankfurt 1957

Bachof, Otto: Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht in der Rechtsprechung des BVerwG, 2. Aufl. 1963

Badura, Peter: siehe Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Bearbeitung des Art 38 GG

Banse, Werner: Ein Hort für den Bürger? Die Bedeutung des Petitionswesens, in Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 241 ff

Bergsträsser, Ludwig: Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland, in Parlamentarismus, Köln, Berlin 1967, S. 138 ff

Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee

Besson, Waldemar: Regierung und Opposition in der deutschen Politik, in Politische Vierteljahresschrift 1962/228 ff

Bettermann, Karl August: Vom Sinn und von den Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit, in Die Unabhängigkeit des Richters - Ein Cappenberger Gespräch, Köln, Berlin 1969

- Die Unabhängigkeit der Gerichte und der gesetzlichen Richter, in Die Grundrechte (Bettermann-Nipperdey-Scheuner), Bd. III/2

Billing, Werner: Das Problem der Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht, in Ordo politicus Bd. 11, Berlin 1969

v. Blume: Die Bedeutung der Parteien, in Handbuch der Politik, Bd. 1, 1920

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Gesetz und gesetzgeberische Gewalt, Berlin 1958

Borm, William: Große, kleine oder außerparlamentarische Opposition - Zur Rolle der Opposition im parlamentarischen Regierungssystem, in Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 207 ff

Brunner, Erich: Die Problematik der verfassungsrechtlichen Behandlung extremistischer Parteien in den westeuropäischen Verfassungsstaaten, Zürich 1965

Bücker, Josef: Kontrollmittel ohne Bedeutung? - Zur Reform der Untersuchungsausschüsse, in Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 160 ff

Dabin, Jean: Der Staat, Berlin 1964

Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965

Dorn, Wolfram: Effizienz statt Evidenz? - oder: Wie öffentlich ist der Bundestag?, in Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 221 ff

Drath, Martin: Die Entwicklung der Volksrepräsentation, in Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, Darmstadt 1968, S. 260 ff

Dreher, Eduard: Zum Fraktionszwang der Bundestagsabgeordneten, in NJW 1950/661 ff

Duverger, Maurice: Die politischen Parteien, dt. Ausgabe der 3. Auflage, Tübingen 1959

Ehmke, Horst: Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in VVDStRL Bd. 20, S. 53 ff

Ellwein, Thomas: Politische Verhaltenslehre, 4. Auflage, Stuttgart 1965

- Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Köln, Opladen 1965

Eschenburg, Theodor: Staat und Gesellschaft in Deutschland, 4. Auflage Stuttgart 1960

- Probleme der modernen Parteifinanzierung, Tübingen 1961

- Die Möglichkeiten einer parteipolitischen Neutralisierung der Beamtenschaft, DÖV 1952/289 ff

- Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, DÖV 1954/193 ff

- Opposition muß nicht Selbstmord sein, in Die Zeit vom 8.6.1962

Forsthoff, Ernst: Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, Tübingen 1950

- Zur Verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien, in DRZ 1950/313 ff

- Zur neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in DÖV 1956/513 ff

Fraenkel, Ernst: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, München, Berlin 1965, S. B 5 ff

- Parlament und öffentliche Meinung, in Festgabe für Hans Herzfeld, Berlin 1958, S. 163 ff

Friauf, Karl Heinrich: Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, in AÖR Bd. 88, S. 257 ff

- Grenzen der politischen Entschließungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, in Festschrift für Heinrich Herrfahrdt, 1961, S. 45 ff

Friderichs, Hans: Die Zukunft des Bundestages - Eine Frage nach der Zukunft der parlamentarischen Demokratie, in Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 286 ff

Friesenhahn, Ernst: Parlament und Regierung im modernen Staat, in VVDStRL Heft 16, S. 9 f

- Die Stellung der Politischen Parteien in der Verfassung, in Hefte der Vereinigung für den Gedankenaustausch zwischen deutschen und italienischen Juristen e.V., Heft 4, Karlsruhe 1969

Frowein, Jochen: Die politische Betätigung des Beamten, in Recht und Staat, Bd. 341/342, Tübingen 1967

Gehrig, Norbert: Parlament - Regierung - Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung, in Münchener Studien zur Politik, 14. Bd., München 1969

Glum, Friedrich: Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, 2. Aufl. München, Berlin 1965

Graf, Hans Lothar: Ungeschriebene Grundrechtsschranken, Bemerkungen zum Beschluß des BVerfG vom 26.5.1970, BayVBl 1971/55 ff

Grewe, Wilhelm: Zum Begriff der politischen Partei, in Festschrift für Erich Kaufmann, Stuttgart, Köln 1950

- Fraktionszwang und geheime Abstimmung, AÖR Bd. 75 (1949), S. 468 ff

Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1962

Häberle, Peter: Unmittelbare staatliche Parteifinanzierung unter dem Grundgesetz - BVerfGE 20/56, in Jus 1967/64 ff

Hamann, Andreas: in Hamann-Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. Auflage Neuwied und Berlin 1970

Hamel, Walter: Gleichgewicht zwischen gesetzgebender und vollziehender Gewalt, in Deutsche Landesreferate zum II. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Haag 1937, Berlin und Leipzig 1937, S. 438 ff

- Die Repräsentation des Volkes, in Festschrift für Heinrich Herrfahrdt, Marburg 1961, S. 103 ff

Hättich, Manfred: Lehrbuch der Politikwissenschaft, Bd. II, Mainz 1969

Hauenschild, Wolf-Dieter: Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen, Berlin 1968

Hauriou, Maurice: Precis de Droit constitutionnel, 2. Aufl. Paris 1929

Hellpach, Willy: Krise des Parlamentarismus, Karlsruhe 1927

Henke, Wilhelm: Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1964

- Die Parteien im Staat des Bonner Grundgesetzes - Art 21 GG und der Bericht der Parteienrechtskommission, DÖV 1958/646 ff

- siehe auch Kommentar zum Bonner Grundgesetz

Hennis, Wilhelm: Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, in Recht und Staat, Bd. 200/201, Tübingen 1957

- Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, in Recht und Staat, Bd. 300/301, Tübingen 1964

Henrichs, Wilhelm: Parteibegriff und Parteiregistrierung, DVBl 1958/227 ff

Hermens, Ferdinand, A.: Demokratie oder Anarchie, Untersuchung über die Verhältniswahl, Frankfurt 1951

Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Karlsruhe 1970

- Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962

- Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, VVDStRL Heft 17 (1959), S. 11 ff

F. v. d. Heydte, Friedrich August: Die Freiheit der Parteien, in Die Grundrechte (Neumann-Nipperdey-Scheuner) Bd. II 1954 S. 457 ff

- und Karl Sacherl: Soziologie der deutschen Parteien, München 1955

Huber, Ernst Rudolf: Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl. Hamburg 1937/1939

van Husen, Paulus: Die Entfesselung der Dritten Gewalt, in AÖR Bd. 78 (1952/1953), S. 49 ff

Ipsen, Peter: Grundgesetz und richterliche Prüfungszuständigkeit, DVBl 1949/486 ff

Jansen, Leopold-Josef: Die Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21.10.1952 und der Grundsatz der Gewaltenteilung, DÖV 1954/328 ff

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 5. Neudruck Berlin 1929

Jellinek Walter: Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz, in VVDStRL Heft 8 S. 3 ff

Jentsch: Die Partei, Frankfurt a.M. 1909

Jesch, Dietrich: Gesetz und Verwaltung, eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips, Tübingen 1961

Jülich, Heinz-Christian: Chancengleichheit der Parteien, Berlin 1967

Kaack, Heino: Die Parteien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, 2. Aufl. Bonn 1964

- Wer kommt in den Bundestag? - Abgeordnete und Kandidaten, Opladen 1969

Kafka, Gustav: Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in VVDStRL Heft 17 S. 53 ff (Berlin 1959)

Kaufmann, Erich: Die Westmark 1921

Kelsen, Hans: Das Problem des Parlamentarismus, (Soziologie und Sozialphilosophie III), Wien, Leipzig o.J.

- Das Problem des Parlamentarismus, Wien u. Leipzig o.J.

Klein, Friedrich: siehe v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz

Kleinrahm, Kurt: Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente? Zur Ontologie der gesetzgeberischen Willensbildung, AÖR Bd. 79 (1953/1954) S. 137 ff

Koellreutter, Otto: Staatslehre im Umriß, Göttingen 1955

Kommentar zum Bonner Grundgesetz, (Bonner Kommentar) 25. Lieferung, Hamburg 1970

Kopp, Hans W.: Parlamente: Geschichte, Größe, Grenzen, Frankfurt a.M., Hamburg, 1966

Köppler, Heinrich: Mißverständnisse, Spannungen, Rivalitäten? - Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, in Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 173 ff

Köttgen, Arnold: Besprechung von G. Leibholz "Das Wesen der Repräsentation", in Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, Darmstadt 1968, S. 74 ff

Kremer, Klemens: Der Abgeordnete zwischen Entscheidungsfreiheit und Parteidisziplin, München 1953

- Der Deutsche Bundestag, München 1963

Krippendorff, Ekkehart: Das Ende des Parteienstaates, in Der Monat, Heft 160 (1962)

Krüger, Herbert: Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964

Kurz, Hanns: Volkssouveränität und Volksrepräsentation, Köln, Berlin, Bonn, München 1965

Küster, Otto: Das Gewaltenproblem im modernen Staat, in AÖR Bd. 75 (1949), S. 397 ff

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Band, 5. Aufl. Tübingen 1911

- Buchbesprechung zum "Imperativen Mandat", in AÖR 12. Bd. (1897), S. 277 ff

Laforet, Wilhelm: Die Scheidung der Gewalt nach dem Bonner Grundgesetz in Sonderdruck aus Gegenwartsprobleme des Rechts, Paderborn 1950

Landshut, Siegfried: Die Auflösung der Klassengesellschaft in Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 8, 1956

Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein, 2. Auflage Neuwied und Berlin 1970

Laufer, Heinz: Die demokratische Ordnung, 1966

Laun, Rudolf: Mehrheitsprinzip, Fraktionszwang und Zweiparteiensystem, in Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955

Leibholz, Gerhard: Parteienstaat und Reprasentative Demokratie, in DVBl 1951/1 ff

- Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, in R-St-W Bd. III, S. 99 ff

- Der Strukturwandel der modernen Demokratie, in Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl. Karlsruhe 1967, S. 78 ff

Leibholz, Gerhard: Zu den Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in Strukturprobleme in der modernen Demokratie, 3. Aufl. Karlsruhe 1967, S. 314 ff

- Regierung und Parlament, in Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Auflage Karlsruhe 1967, S. 160 ff

- Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 2. Aufl. Berlin 1960

- Die Gleichheit vor dem Gesetz. Eine Studie auf rechtsvergleichender und rechtsphilosophischer Grundlage. 2. erw. Aufl. München, Berlin 1959

Leisner, Walter: Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, Berlin 1966

Lenz, Helmut: siehe Hamann, Andreas

Lerche, Peter: Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, in VVDStRl Heft 21 (1964), S. 66 ff

- Grundrechte der Soldaten, in Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. IV/1 Berlin 1960, S. 447 ff

- Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen, München 1968

- Bundestagsbeschlüsse ohne Gesetzesbefehl über Subventionen, in NJW 1961/1758 ff

- Stil, Methode, Ansicht. Polemische Bemerkungen zum Methodenproblem. In DVBl 1961/690 ff

Lindemann, Helmut: Das antiquierte Grundgesetz, Plädoyer für eine zeitgemäße Verfassung, Hamburg 1966

Lippmann, Walter: Essays in the Public Philosophy, Boston 1955

Loewenberg, Gerhard: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969

Loewenstein, Karl: Verfassungslehre, Tübingen 1959

- Über die parlamentarische Parteidisziplin im Ausland, in DRZ 1950/241 ff

Lohmann, Karl: Der Deutsche Bundestag, Frankfurt, Bonn 1967

Lohmar, Ulrich: Die Parteien in der westdeutschen Gesellschaft, in Demokratisierung in Deutschland, Gütersloh 1969

- Innerparteiliche Demokratie, eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Stuttgart 1968

MacIver, R.M.: Regierung im Kräftefeld der Gesellschaft, Frankfurt a.M. (dt. Ausgabe)

Maiwald, Joachim: Wahlabrede und Wahlfreiheit, in BayVBl 1966/124 ff

v. Mangoldt, Hermann: v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. Berlin, Frankfurt Bd. 1, 1957, Bd. 2, 1964

- Das Verhältnis von Regierung und Parlament, Deutsche Landesreferate zum III. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung, Berlin und Tübingen 1956

Matz, Werner: Die Vorschriften des Grundgesetzes über die politischen Parteien in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, in Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, 1950, S. 41 - 47

Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht, 17. Aufl. München 1969

- Verfassungsinhalt und Verfassungswirklichkeit, in BayVBl 1969/1 ff

- in Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2. Lieferung München 1970

Menger, Christian-Friedrich: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen politischen Parteien, in AÖR Bd. 78, S. 149 ff

Menzel, Eberhard: Ermessensfreiheit des Bundespräsidenten bei der Ernennung der Bundesminister, in DÖV 1965/581

Michels, Robert: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, 2. Aufl. 1925, Neudruck 1957

Moecke, Hans-Jürgen: Die verfassungsmäßige Stellung der Fraktion, in DÖV 1966/162 ff

Müller, Christoph: Imperatives Mandat und freies Mandat, Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes, Leiden 1966

Müller, Ute: Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, Mainz 1967

Nawiasky, Hans: Die Grundgedanken des Grundgesetzes, Stuttgart, Köln 1950

- Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe, 2. Aufl. Einsiedeln, Zürich, Köln 1948

- Die Verpflichtung der Regierung durch Beschlüsse des Landtags nach bayerischem Verfassungsrecht, in Festschrift für Willibalt Apelt, München, Berlin 1958

Neunreither, Karlheinz: Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, Heidelberg 1959

- Oppositionelles Verhalten im ersten Deutschen Bundestag 1949 - 1953, Köln und Opladen 1963

Niethammer-Vonberg, Christiane: Parteipolitische Betätigung der Richter, in Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 86, Berlin 1969

Noske, Gustav: Erlebtes aus Aufstieg und Untergang einer Demokratie, Offenbach - Mainz 1947

Olzog, Günter: Die politischen Parteien, 2. Aufl. München, Wien 1965

Orgaß, Gerhard: Ein parlamentarischer Hinterhof? Der Petitionsausschuß im Gefüge des Bundestages, in Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 254 ff

Partsch, Karl Josef: Parlament und Regierung im modernen Staat, in VVDStRL Heft 16 (1958), S. 74 ff

Peters, Hans: Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, Köln und Opladen 1954

- Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien, in VVDStRL Heft 17, S. 108 f

Pirenne, H.: Histoire de Belgique, Bd. VII

Plate, Heiko: Parteienfinanzierung und Grundgesetz, Rechtsfragen von Rechenschaftspflicht und Staatszuschüssen, in Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 30, Berlin 1966

Radbruch, Gustav: Die politischen Parteien, in HbdtStR I/293

- in Anschütz-Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1930 Bd. I

Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt, Berlin 1957 (abgk. Parteienbericht)

Ridder, Helmut: Grundgesetz, Notstand und politisches Strafrecht 1965

Röhrich, Wilfried: Der Elitegedanke in der modernen Demokratie, in Macht und Ohnmacht des Politischen, Festschrift für Michael Freund, Köln, Berlin 1967, S. 90 ff

Roth, Götz: Fraktion und Regierungsbildung

Sacherl, Karl: siehe F. v. d. Heydte und Karl Sacherl

Sasse, Christoph: Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz, in JZ 1961/719 ff

Scheuner, Ulrich: Grundfragen des modernen Staates, in Recht, Staat, Wirtschaft III (1951), S. 126 ff

- Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat - zur Verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien, in DÖV 1958/641 ff

- Der Bereich der Regierung, in Festschrift für Smend, Göttingen 1952, S. 253 ff

- Politische Repräsentation und Interessenvertretung, in DÖV 1965/580 ff

- Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in Festschrift für Hans Huber, Bern 1961

Schmid, Karl: Die politische und staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, in DÖV 1949/205 ff

Schmitt, Carl: Legalität und Legitimität, 2. Aufl. Berlin 1968

- Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens, Hamburg o.J.

- Staat, Bewegung, Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit, 1. und 2. Auflage, Hamburg 1933, 1934

- Verfassungslehre, 4. unveränd. Aufl. Berlin 1965

- Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl. München, Leipzig 1926

Schmitt-Vockenhausen, Hermann: Durchgangsstation und sonst nichts? Zur Gesetzgebungsarbeit des Bundestages, in Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 137 ff

Schneider, Hans: Die Regierungsbildung nach dem Bonner Grundgesetz, in NJW 1953/1330 ff

- Fünf Jahre Grundgesetz, in NJW 1954/937 ff

- Urteilsanmerkung zur Entscheidung des Staatsgerichtshofs Bremen, vom 13.5.1953 - St 2/1952, in DÖV 1953/440

Scholler, Heinrich: Verfassungsrecht, Fälle und Lösungen nach höchstrichterlichen Entscheidungen, Karlsruhe 1970

Schüle, Adolf: Demokratie als politische Form und als Lebensform, Festschrift für Rudolf Smend, Göttingen 1952

Schüle, Adolf: Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen 1964

Schumpeter, Joseph: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1946

Seifert, Karl-Heinz: Zur Rechtsstellung der politischen Parteien, in DÖV 1956/ 1 ff

v. Seydel: Bayerisches Staatsrecht I

Smend, Rudolf: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl. Berlin 1968

Spanner, Hans: Die Rolle der Verfassung im gegenwärtigen politischen und sozialen Leben, in Österr. Zeitschrift für Öffentliches Recht, 1956

Sternberger, Dolf: Lebende Verfassung, Studien über Koalition und Opposition, Meisenheim am Glan

- Das angebliche Unrecht der Parteiregierung, in Parlamentarismus, Köln, Bonn 1967, S. 374 ff

Triepel, Heinrich: Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Berlin 1930

Unkelbach-Wildenmann: Grundfragen des Wählens, in Demokratischer Existenz heute, Heft 4, Frankfurt 1961

Weber, Werner: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1951

- Das Richtertum in der deutschen Verfassungsordnung, in Festschrift für Hans Niedermeyer, Göttingen 1953

Wildenmann, Rudolf: Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, in Politik und Wähler Bd. 5, Meisenheim am Glan 1968

Willms, Günther: Aufgabe und Verantwortung der politischen Parteien, Karlsruhe 1958

Wittmayer, Leo: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922

Wüst, Herbert: Der Föderalismus als zeitgemäßes Ordnungsprinzip, in BayVBl 70/417 ff und 1971/10 ff

LEBENSLAUF

Ich wurde am 1. November 1942 in Brünn (CSSR) geboren. 1946 übersiedelte ich nach Deutschland ins Allgäu.

Von 1948 bis 1952 besuchte ich die Volksschule in Mittelberg, von 1952 bis 1953 die Oberrealschule in Kempten. Dann wechselte ich zum Hum. Gymnasium in Ottobeuren und trat dann nach drei Schuljahren 1956 in das Hum. Gymnasium in Kempten über, wo ich 1962 mein Abitur ablegte.

Von Oktober 1962 bis September 1964 war ich bei der Bundeswehr.

Ab dem Wintersemester 1964/1965 studierte ich Jura an den Universitäten Hamburg und München, daneben hörte ich noch zwei Semester Politische Wissenschaft an der Hochschule für Politik bzw. der Universität in München. Das 1. juristische Staatsexamen bestand ich im Januar 1969.

Seit dem 1. April 1969 bin ich Rechtsreferendar. Daneben beschäftige ich mich als freier wissenschaftlicher Mitarbeiter eines Elektrokonzerns mit der Rechtsinformatik.